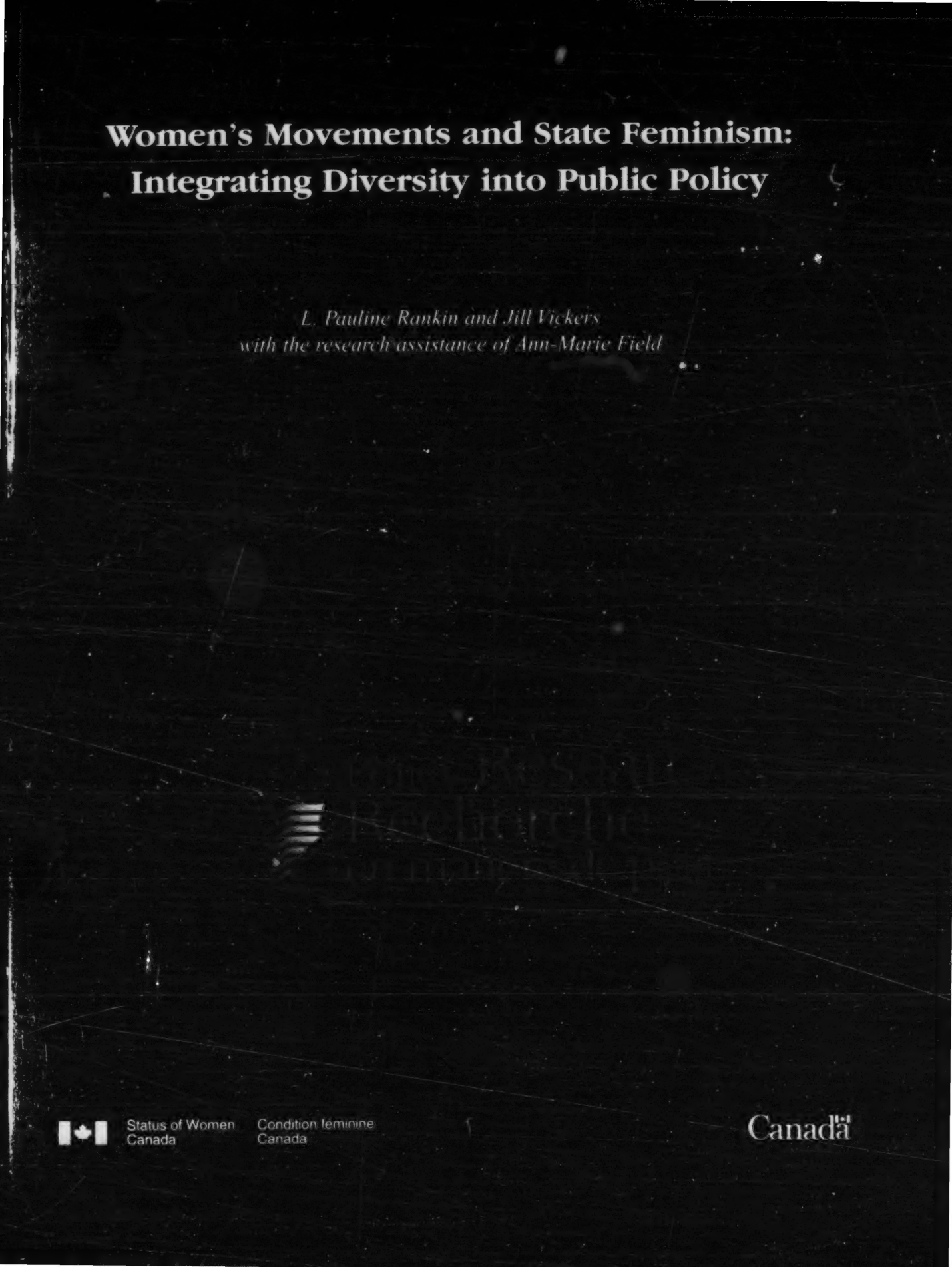
Women's Movements and State Feminism: Integrating Diversity into Public Policy

L. Pauline Rankin and Jill Vickers
with the research assistance of Ann-Marie Field



Status of Women Canada
Condition féminine Canada

Canada

101-05190/

Women's Movements and State Feminism: Integrating Diversity into Public Policy

L. Pauline Rankin and Jill Vickers

with the research assistance of Ann-Marie Field

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the authors and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

May 2001

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards. Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- the accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- the extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations; and
- the original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Canadian Cataloguing in Publication Data
Rankin, L. Pauline, 1960-

Women's movements and state feminism : integrating diversity into public policy

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Les mouvements de femmes et le féminisme d'État.
Includes bibliographical references.
Issued also on the Internet.

ISBN 0-662-65775-6
Cat. No. SW21-80/2001

1. Feminism – Canada.
2. Feminism – Australia.
3. Women – Government policy – Canada.
4. Women – Government policy – Australia.
I. Vickers, Jill, 1942- .
II. Canada. Status of Women Canada.
III. Title.
IV. Title: Les mouvements de femmes et le féminisme d'État.

HQ1453.R36 2001 305.42'0971 C2001-980160-2E

Project Manager: Julie Cool and Beck Dysart, Status of Women Canada
Publishing Co-ordinator: Mary Trafford and Cathy Hallessey, Status of Women Canada
Editing and Layout: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Translation: Joly Hébert
Comparative Read: Christiane Ryan
Translation Co-ordinator: Monique Lefebvre, Status of Women Canada
Translation Quality Control: Linguistica

For more information contact:
Research Directorate
Status of Women Canada
123 Slater Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario K1P 1H9
Telephone: (613) 995-7835
Facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322
E-mail: research@swc-cfc.gc.ca

This document is also available for download on the Status of Women Canada Web site <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

ABSTRACT

This study examines the relationship between women's movements and state feminism in order to explore the opportunities and constraints for integrating diversity questions into public policy making. The research is based on a comparative analysis of women's policy machinery in Canada and Australia and focusses on the capacity of state feminist institutions to facilitate interaction between women's movements and the state in support of successful policy interventions around diversity issues. Case studies in the area of anti-violence struggles are presented from Quebec, New South Wales, Western Australia and South Australia. In an era marked by globalization that has contributed to the dramatic restructuring of state institutions, the report concludes that women's policy machinery can be an important site for integrating diversity questions into policy debates, provided effective linkages between feminists and state feminist institutions are in place.

TABLE OF CONTENTS

PREFACE iii

EXECUTIVE SUMMARY iv

INTRODUCTION 1
- Framing the Project 1
- Why Violence? 2

1. DEFINING THE PARAMETERS OF POLITICAL ACTIVITY 4
- Working through Official Politics 4
- What Is State Feminism? 6
- State Feminism in Quebec 10
- Lessons from Australia: The Femocrat Model of State Feminism 11
- Why Bother with State Feminism? 13
- The Changing Political Opportunity Structure and State Feminism 14

2. GOVERNMENT STRUCTURES: THE BIG PICTURE 16
- What Is Federalism? 16
- How Do Women Determine which Level of Government to Address? 17
- How Is Globalization Affecting Governments? 18
- International Institutions and Globalization 19
- Canadian Government Responses to Globalization 20
- Decentralization: The Growing Importance of Provincial/Territorial and Local Governments 22
- Analyzing the Impact of Globalization on Femocrat Strategies: The Australian Example 22
- Meeting the Challenges of Diversity 24
- Bureaucratic Culture and Women's Advocacy: An Impossible Fit? 25

3. PUBLIC POLICY AND THE INTEGRATION OF GENDER 28
- How Is Public Policy Decided? 28
- Gender-Based Analysis in the International Context 29
- The Benefits of Gender-Based Analysis 30
- Canadian Applications of Gender-Based Analysis 31
- How Is Gender-Based Analysis Operationalized? 33

4. IT'S ALL VERY WELL FOR THE MAJORITY 35

5. WHAT WORKS AND WHAT DOESN'T: ANTI-VIOLENCE AS A PUBLIC POLICY DEBATE 37
- Differences in How Women Think about Violence 38
- Thinking about Violence in Canada 39

6. SUCCESSFUL RELATIONSHIPS WITH STATE FEMINISM 42
Case Study: Violence Against Women Services in Quebec 42
Case Study: Australian Experiences—Women's Action in the Area of Anti-Violence Policy 47

7. WHAT DO WE LEARN FROM THESE CASE STUDIES? 51
Don't Wait to Be Asked! 55
Beating the "Federalism Fox Trot" 57
Working Across Borders 57

8. RECOMMENDATIONS 59

BIBLIOGRAPHY 61

ENDNOTES 66

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues in order to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in April 1997 on *the integration of diversity into policy research, development and analysis*. While it is recognized that women as a group share some common issues and policy concerns, women living in Canada are not a homogeneous group. Aboriginal women, women with disabilities, visible minority women and women of colour, linguistic minority women, immigrant women, lesbians, young women, poor women, older women, and other groups of women experience specific barriers to equality. Through this call for proposals, researchers were asked to consider these differences in experiences and situations when identifying policy gaps, new questions, trends and emerging issues as well as alternatives to existing policies or new policy options.

Six research projects were funded by Status of Women Canada on this issue. They examine the integration of diversity as it pertains to issues of globalization, immigration, health and employment equity policies, as well as intersections between gender, culture, education and work. A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

EXECUTIVE SUMMARY

Opportunities for women to engage effectively in public policy making and to critique public policy are being transformed daily as a result of globalization. This report considers some of the opportunities and constraints women activists confront as they pursue strategies to influence public policy in a neo-liberal era. More specifically, the focus is a comparative analysis of the relationships between women's policy machinery, or state feminism, and women's organizations in Canada and Australia. With case studies from Quebec, New South Wales, Western Australia and South Australia, the report evaluates the capacity and role of state feminist institutions to facilitate linkages between women's movements and the state, and to support successful policy interventions by feminists that will result in gender-sensitive public policy.

The research also interrogates how issues of diversity and difference can be integrated into public policy through collaboration between women's movements and state feminism. Using the arena of violence against women as an analytic lens, the report demonstrates that political opportunities for women to shape policy vary across jurisdictions and over time, and are configured differently for majority and minority women. We argue that comparative analyses of women's efforts to influence the policy process through interaction with women's bureaucratic mechanisms are critical in developing strategies for achieving substantive policy goals. Our research concludes that, particularly in an era marked by globalization and decentralization, "bothering with government" is still pivotal to the achievement of equality and justice for all women. We encourage feminist organizations to engage in an ongoing evaluation of the political opportunity structures they face and call for renewed debate on how feminists can work most effectively with policy makers. Finally, we argue that women's policy machinery can be an important partner with feminists in public policy debates, but new channels of communication between state feminism and women's movements are required.

The report surveys the parameters of women's political activity, distinguishing between women's involvement in official and unofficial politics. The development of state feminism as another route for women's political engagement is traced and the models of state feminism in Canada and Australia are compared. We offer a detailed assessment of the impact of globalization and decentralization on government structures, including women's policy machinery, and identify the opportunities and constraints for state feminism in the contemporary period. Also analyzed is the impact of federalism as a form of political system that shapes women's opportunities to influence the policy process. We consider the challenges of mounting effective strategies to integrate diversity debates into policy making and offer an analysis of the adoption of gender-based analysis as a tool of gender mainstreaming.

Our case studies focus on examples of efforts to integrate diversity into anti-violence campaigns and attempts at collaboration among women's organizations and women's bureaucratic machinery. Based on the evidence from this research, we conclude that women's policy machinery can offer important institutional linkages between women's movements and their governments.

The major findings of the study include the following.

- The realignment both of state feminist institutions, and government structures more broadly, is precipitating a profound recasting of the linkages between women's movements in Canada and their government.

- Women who do not belong to the dominant culture, or who are different because of their race, sexual orientation or disability, continue to confront marginalization in the policy-making process and require different strategies to integrate their agendas into the public policy process. Building alliances with state feminist institutions may facilitate this goal as our case studies indicate.

- New models of state feminism that increasingly rely on feminist "experts" and gender-based analysis undertaken by academics and bureaucrats offer potential for integrating diversity into public policy, but such approaches must not be employed to marginalize women's movements from the consultative process.

- Multi-level governance is the new reality even in non-federal states. For women, the nation-state level will continue to be important and, therefore, regularizing access to governments through both federal and provincial/territorial channels of state feminism can prove critical to achieving meaningful policy results.

- State femocrat projects are successful to the extent that they obtain a favourable institutional position, develop strategies to circumvent the potency of neutrality as a core bureaucratic value and transcend levels of government and ideology to co-ordinate and co-operate strategically across government levels.

- The existence of effective structures (annual policy meetings), the circulation of femocrats within the state and femocrat structures at the Commonwealth level, and the legitimacy of advocacy throughout the bureaucracy all contributed to the substantial success of the femocrat project in Australia.

Recommendations

- A new permanent consultative body should be established that would serve as a council to convey the positions of women's organizations and members to government in areas of mutual concern.

- New policy networks need to be established to link activists, women's groups, service providers, academics, femocrats and interested politicians.

- An annual conference should be mounted to bring together women activists, politicians and femocrats. The core of such a conference could well be an annual meeting of federal and provincial ministers and femocrats in conjunction with a meeting of their movement counterparts.

We must admit that there is a will to see change, but that the government does not know how. We never have talked about this...but we seem to have hit a dead end. We do not have time to do research at our end (front-line workers) *because we are offering services, but we are the ones who know the needs.... I think what we need to do is have more research. We need to find out if there is someone doing something successful in Australia or elsewhere and try to develop new ideas. We don't seem to be moving anywhere* (anti-violence activist).

INTRODUCTION

Framing the Project

Women's equality struggles in Canada today are being waged in an era marked by globalization and a steady trend toward the further decentralization of the Canadian federation. Opportunities for women to engage effectively in public policy making and to critique public policy are being transformed daily as a result of political and economic restructuring. In such a context, translating into practice the accumulated knowledge of women's movements regarding the gender bias inherent in established modes of public policy making and incorporating substantively the heterogeneity of women's experiences demands a thorough understanding of current political realities. This research report is designed to facilitate women's participation in policy making and, more specifically, to interrogate how issues of diversity and difference can be incorporated effectively into public policy development and research. Using the arena of public policy around violence against women as an analytic lens, the report considers the changing nature of the political opportunities within which women activists in Canada, and internationally, confront globalization and assess the impacts of decentralization on the relationships between governments and women's movements.

Drawing on data collected at the federal and provincial levels in Canada, supplemented by a systematic comparison with Australia, this report demonstrates how political opportunities for women to shape policy development vary across jurisdictions and are configured differently for majority and minority women. Comparative analysis of women's efforts to influence policy makers around anti-violence agendas, both sub-nationally and internationally, is advanced and argued to be critical in developing strategies for successful policy interventions. Incorporating findings from focus groups held with women activists from the anti-violence movement in Toronto and Montréal in 1999,[1] the report surveys the nature of existing relationships between women's policy machinery and women's organizations in order to generate practical strategies for feminists to intervene effectively in the policy process.

Although we use the issue of violence against women as a public policy area through which to approach these issues, the report focusses, more specifically, on the capacity and role of state feminism as a site for facilitating effective linkages between women's movements and the state, achieving women's equality agendas and mounting diversity-sensitive, public policy interventions. The report concludes that women's policy machinery *can* offer important institutional linkages between women's movements and their governments in the context of globalizing and decentralizing pressures. The evidence reveals there is no single, right route to achieving public policy goals. Rather, women's groups must expand their knowledge of the policy-making process and choose actions to meet their policy goals and integrate diversity into public policy. The aim of this report, therefore, is not to develop specific policy recommendations. Instead, the goal is to equip women's groups with the information and tools needed to allow them to intervene effectively in public policy making when they choose that strategy. Learning from the experiences of other groups, both domestically and internationally, and assessing the reasons for their successes and failures are key to mounting effective action and devising long-term strategies.

This research report guides women's groups trying to formulate practical strategies for achieving change. It is aimed at understanding what works—and what doesn't. The insights represent the accumulated wisdom of several generations of women activists. As women who are both political scientists and long-term activists, we were also made aware that many of the women we interviewed are puzzled by the complexities of the political system, especially since government structures have been in dramatic flux in recent years. Our goal, therefore, is to combine our knowledge of how governments work with the insights gained through research. In particular, we note that it is especially difficult for women, who do not belong to the dominant culture or who are different because of their race, sexual orientation or disability, to have their concerns and perspectives integrated into the policy-making process. The report, therefore, specifically highlights their concerns and offers ideas for developing strategies to intervene in the public policy process and for integrating diversity concerns into those debates by building and rebuilding alliances with state feminist institutions.

Why Violence?

Our central concern in this research project was to monitor the impact of changes in the political opportunity structure for women who are marginalized and less powerful (including within women's movements), because of their race, sexual orientation, disability, immigrant or refugee status. Specifically, the project details the effects of globalization and decentralization on these constituencies and evaluates the extent to which these trends are reshaping opportunities for feminists working with marginalized constituencies to achieve equality goals. Anti-violence, both as an area of public policy and women's activism, is a particularly useful lens through which to study the current restructuring of the relationships between women and their states. Security from violence is central to women being able to achieve and enjoy other rights. Only recently have nation-state governments and international institutions accepted any responsibility for protecting women from violence. This acknowledgment has occurred just as key elements of globalization have increased the vulnerability to violence of less powerful and powerless people. In Canada, for example, the federal government accepted its obligations to ensure women's security precisely as its relationship with its domestic women's movement was becoming increasingly disengaged and conflictual. Some minority women who participated in our focus groups concluded that, while governments may now want to "do something" about violence, they "don't know what to do." Grass-roots activists and front-line workers believe they know what needs to be done but are often frustrated because they "can't get bureaucrats and politicians to understand" or "can't communicate their knowledge and demands in forms to which policy makers can respond." This situation undercuts the legitimacy of governments, as many women perceive that their citizenship does not bring them even the most basic security protections that underlie the social contract that is basic to liberal-democratic governments.

Until the 1990s, with the collapse of the Soviet Union and its power bloc in Eastern Europe, the Cold War discourse of international human rights was framed mainly in terms of capitalist democracies promoting human rights in communist and developing countries. In such a polarized ideological context, women's rights, especially concerning reproductive and sexual decision making, and security from violence, simply were not seen as human rights. In the 1990s, this changed, as international organizations increasingly became arenas for women's

activism in ways that state-focussed women's movements could use to persuade states to support their agendas for change. Throughout the 1990s, the international arena assumed heightened importance everywhere with an increasingly globalized women's movement asserting that women's rights are human rights with the most basic being security from violence. As Bunch and Carillo (1998: 231) argue:

> The momentum for understanding that women's rights are human rights has grown rapidly in the 1990s, particularly since the World Conference on Human Rights (Vienna, 1993) where this idea first received world exposure. The global conferences convened by the UN during this decade saw an extraordinary mobilization of women from all parts of the world. Through networking, petitions, campaigns, coalitions, tribunals, and fora of all sorts, women used the spaces provided by these events to define a new global agenda that incorporates their lives and experiences.

As we will discuss, convergence is evident in the UN *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* and other international anti-violence initiatives. It has also become more evident to the international community because of the key role women's organizations and activism have played in the democratization struggles of women in many parts of the world.

In Canada, the federal state's response over the last 15 years to feminists organizing around violence was shaped by domestic pressure, such as the emerging equal rights discourse that accompanied the 1982 adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. More recently, international mobilization on anti-violence and other agendas has had the unanticipated effect in Canada and elsewhere of promoting a renewed focus on state feminist institutions. In particular, cross-national efforts to "mainstream" gender into public policy making have generated new attention for women's bureaucratic machinery and the role of such bureaucratic mechanisms in fulfilling the state's obligation to protect women's rights as citizens. In 1995, the Canadian government's adoption of *Setting the Stage for the Next Century: The Federal Plan for Gender Equality* mandated the introduction of gender-based analysis in federal policy making. This document outlined an ambitious five-year strategy that charted the Liberal Government's broad vision for the advancement of gender equality into the new millennium and promised to mark a new era in the government's approach to assessing policy for its gendered implications. As this report traces, that decision precipitated a flurry of activity throughout federal and provincial/territorial bureaucracies around how best to integrate a "gender lens" into the policy process. Additionally, the move to strategies employing gender-based analysis initiated a renewed debate within women's movements as to the role of status-of-women machinery as sites for social change. Yet security from violence remains the basic test of government's treatment of women, a right that all women are entitled to as citizens. Bunch and Carillo's work demonstrates that "sexism kills" (1998: 231). Assessing how governments have responded to women's advocacy concerning their security, therefore, seems a key way to test if the process of working through governments actually works for women.

1. DEFINING THE PARAMETERS OF POLITICAL ACTIVITY

Working through Official Politics

A useful starting point for considering the changing relationships between women and the state is to survey the various arenas in which women attempt to achieve their equality demands.[2] Feminist activists know that "politics" exists throughout society in locations other than legislatures and government departments. This insight is captured in the feminist slogan "the personal is political." They also believe that what they do to achieve change for women is as "political" as what members of Parliament do; that is, they believe that women's groups, movements, shelters and other service providers are engaged in "doing politics." What many women are less clear about, however, is the character of *official politics*—activity located in, and aimed at, the various institutions of the state. For example, several activists told us "we don't have anything at all to do with government," although they later described, in detail, their group's efforts to educate local police forces about violence against women. It is important to clarify understandings of what constitutes official politics.

Feminist political scientists use the term "official politics" to refer to all activities occurring within the institutions of the state. These institutions are:

- **Legislatures:** Parliament, the provincial and territorial houses, city councils and the councils of regional municipalities.

- **Bureaucracies:** The civil service departments and agencies at all levels of government.

- **Courts:** Institutions that adjudicate disputes and judge those deemed to have broken laws. These operate at different levels from the local to the Supreme Court, which also adjudicates disputes between or among governments over jurisdictions.

- **Police:** Institutions that enforce the laws by apprehending those suspected of breaking them. They are also charged with protecting persons and property.

Official politics further refers to activities in which people seek to determine which ideas, principles and values will direct the policies and programs adopted by state institutions. The main structures involve elections, in which political parties predominate, and lobbying, which involves systematic and sustained attempts by organizations to influence what those policies and programs should be without contesting elections. Women activists engage in efforts to influence decisions within state institutions through both elections and formal lobbying. Most of their efforts, however, are through informal means or what we call "unofficial politics." This involves various activities designed to influence the actions of state institutions either directly or indirectly, often by influencing public opinion.

Some governments may also provide opportunities for constituencies affected by particular issues to participate through consultations organized by government departments. Many of the activists we interviewed reported their frustration with such consultations and several doubted that government takes them seriously.

> *For small things, they will consult us or for huge changes, they will theoretically consult us, although they will not really listen to us.... [T]he things that really matter to us, our opinions and needs seem to be irrelevant to them.*

Despite the problems so many women identified, these consultations form an integral part of the structure of official politics.

Because of the frustrating barriers in accessing official politics through legislative channels, women's movements in Canada have concentrated on lobbying from outside. A shift in the discourse within which politics occurs now, however, largely defines women's groups as "special interest" in the new, neo-liberal world. In assessing opportunities to achieve their agendas, women's groups increasingly rely on a litigation strategy, using the courts to pursue goals not achievable through either involvement in political parties or with feminists working inside the bureaucracy. Although litigation using the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has produced mixed outcomes for women, many feminists outside Quebec feel a sense of proprietorship over the Charter, especially over its equality clauses. The Charter created a new political space through which women could pursue equality claims. Legal culture, however, has been profoundly gendered in its norms and assumptions. One key goal of women's legal strategies has been to contextualize the application of the law to take into account women's experiences where they differ from men's. For minority women, the task has been even more onerous, as the gender-blind and the diversity-blind nature of legal culture must be contested.

The courts, therefore, provided a new avenue for women's advocacy and claims for equality. The Legal Education Action Fund (LEAF) developed the strategy of approaching "change incrementally, by using victories in one area as building blocks...and then the next stage of developing law is undertaken" (Leaf Litigation Year One, 1986 as quoted in Chappell, 1998). The Charter gave LEAF and women's groups an instrument to challenge discriminatory laws. But important though this has been in some policy areas, it cannot be used to persuade governments to create the new policies and programs women need. Moreover, as the striking down of the existing rape shield protection by the Supreme Court in the 1989 *Seaboyer* decision showed, relying on a litigation strategy alone puts women at risk, especially in their struggle for security against violence. Had women's groups mobilized quickly to lobby Parliament to legislate a rape shield protection acceptable to the courts, women in Canada would have ended up less not more secure from violence. Since women still constitute a minority voice in the justice system, we must conclude with Bacchi and Marquis. "Placing one's faith in a Charter of Rights means ultimately putting one's faith in the hands of a judiciary described as, in the main, 'a monopoly of elderly, white men from privileged backgrounds'" (as quoted in Chappell 1998: 251). Additionally, the opening up of a new focus of activism through the courts created two different strategic poles—the expert-based groups (i.e., LEAF) that focus on the courts and those advocacy groups that prioritize legislative-focussed lobbying. Governments have exploited this divide, further de-legitimizing state feminism.

Sylvia Bashevkin's (1996) research shows that from 1984 to 1993, most reforms that advanced Canadian women's equality were directly attributable to court decisions under the

Charter. Yet, the impact on women's security, especially minority women's security, is less clear. While the litigation strategy has been effective in some cases in challenging the gendered foundations of the law, it has not revealed the diversity-blindness of justice. As a consequence, to achieve the fundamental right of protection and security from violence for all girls and women, a multi-faceted approach is required with the bureaucracy, the courts *and* Parliament seen as important targets of co-ordinated advocacy.

Distinguishing between official politics and informal, unofficial politics is central to capturing the scope of activity undertaken by anti-violence activists and understanding the anti-violence movement's own analysis of its activities. While many of our respondents saw no value in trying to influence Parliament, they did interact regularly with local government and regularly found their work influenced by judicial decisions. In Canada, the important difference between official politics at the local level, and at the federal and provincial levels, relates to partisanship. Nonetheless, decision making within the various institutions of government at the local and regional levels also constitutes official politics. The Canadian model of three distinct levels of government, moreover, doesn't exist in all countries. Canada is, in fact, a federation among 14 governments. Its system of government, then, is structured by federalism in which different levels of government have responsibility for making final decisions in specific areas. It is very important, when strategizing about influencing the entire realm of "official politics," that we discuss this issue in detail.

What Is State Feminism?

A major innovation in how women activists can access government decision making was the development of what is termed "state feminism." The concept refers to the "activities of government structures that are formally charged with furthering women's status and rights" (Stetson and Mazur 1995: 1-2). The evolution of state feminism is important in determining whether the network of status-of-women machinery that exists within state structures provides opportunities for women to achieve change or if it exists mainly to let governments say they are consulting women and taking their needs into account.

A dominant attitude of one strand of "second wave" women's movements, beginning in the 1960s in many Western countries, was scorn for official politics. In North America, this was informed by radical feminist ideology that theorized the state and, therefore, official politics focussed on state politics, as essentially male-dominated and patriarchal. In many non-Western countries, women were fearful or suspicious of repressive governments and avoided official politics, although for different reasons. In New Zealand and Australia, a strong pattern of interaction emerged between women's movements and governments administered by feminist advisors called "femocrats" (feminist bureaucrats).[3] As this report discusses, the Australian experience with state feminism has yielded significant results in the area of anti-violence strategies including, in one case, effective integration of programs sensitive to the needs of Aboriginal women.

In Canada, women's political activism was state-focussed from its earliest beginnings in the late 19th century. Between 1870 and 1918, numerous women's organizations were founded, many of which concentrated on gaining female suffrage. In 1893, the National Council of Women of Canada was founded with the involvement of Lady Aberdeen, the Governor-

General's wife. The Council was chapter-based, focussed on social reform and interacted regularly with governments through Cabinet Days, thus establishing a tradition of women's lobbying of the elite levels of the state. It is important to note that this organization, and many of its contemporaries, afforded limited attention to diversity issues. Most of these first-wave women's organizations engaged in lobbying for themselves or others to achieve formal recognition of women's political citizenship and civil rights.[4]

In Canada, the existence of a formal, institutionalized relationship between women's organizations and bureaucratic structures began in 1954 with the establishment of the Women's Bureau, within the federal Department of Labour. Like many later developments, this initiative was part of an international effort to focus attention on the position of women in the paid work force. Canadian labour activists and other women involved in the Congress of Canadian Women (formed in 1950) saw the Bureau primarily as a source of research data of the sort that the International Labor Organization was compiling about women in the paid work force. The Bureau was also necessary to inform government on the issues raised by the data. This structure, the first example of status-of-women machinery in Canada, was based on a similar structure within the U.S. Department of Labor that dated back to 1920.

The Women's Bureau developed within a government department that had a culture of advocacy and reflected the government's need to understand the greater participation by Canadian women in the paid labour force.[5] This model was replicated at the sub-national level. The successful campaign for equal pay for equal work legislation achieved in Ontario in 1954 further mobilized support for this kind of mechanism and women's bureaus spread across the country. These agencies began as advocacy-based organizations but advocacy became more difficult as labour laws in Canada developed and established governments as neutral in labour–management relationships.

In the 1960s, women's groups in Francophone and Anglophone Canada joined forces to demand a royal commission on the status of women. The federal Liberal Government, sensitive to national unity issues, was eager to support movements it believed cut across linguistic cleavages and, therefore, fostered its relationship with the women's movement by agreeing to strike a royal commission to investigate women's equality needs.

When the Commission reported in 1970, it recommended the creation of an implementation committee to monitor the adoption of the report's 167 recommendations. Initially located within the Privy Council Office, the Implementation Committee was designated as a separate agency in 1976 and renamed Status of Women Canada (SWC).

Another recommendation was the establishment of an arm's length, non-partisan status of women council that would be pan-Canadian in scope and directly responsible to Parliament for evaluating programs that affected women. At the time, this kind of structure was developing powerfully in New Zealand and Australia but was weak in Britain. Although Canadian women were granted an advisory council, the organizational practices chosen by the Trudeau Government produced long-term representational weaknesses. For example, the Canadian Advisory Council on the Status of Women (CACSW), created in 1973, was established through an order-in-council and not by the passage of legislation. This meant it continued at the "pleasure" of the government of the day. Instead of reporting to Parliament

directly, it reported through the Minister Responsible for the Status of Women. If the Council had continued to be led by presidents of major women's organizations, as was the practice in the early years, the representational capacity of this state feminist institution would have been enhanced, and the relationship between women's movements and the bureaucracy might have developed a quite different history. Instead, governments began to use the Council to make patronage appointments, some of whom were very knowledgeable about women's concerns, while others were less so. Vacancies on the Council were not advertised nor were members nominated by women's organizations. Gradually, the structure lost legitimacy except for its research in some periods and was replaced by the National Action Committee on the Status of Women (NAC) as the main focus of the movement/federal government interface. In fact, there has never been an effective consultative structure within Canadian state feminism that enjoyed the sustained confidence of women's movement organizations. Instead, from the mid-1970s, NAC served effectively as a peak organization representing many women's groups in English Canada. Arguably, the existence of NAC permitted the neglect of consultative mechanisms within the federal government.

The network of state feminist institutions in place from the 1970s to the 1990s included:

- **Status of Women Canada:** A policy agency, reporting to the Minister Responsible for the Status of Women. Status of Women Canada also emerged as a focus for government policy development within the state and became the central vehicle for representing Canada's international position on gender issues.

- **Minister Responsible for the Status of Women:** Created in 1971. Throughout the 1970s, the post was often assigned to a very senior (male) minister. Since the 1980s it is generally assigned to junior (female) ministers.

- **Women's Program, Citizenship Branch, Secretary of State:** This agency provided funding for women's organizations and movement activities.

- **Canadian Advisory Council on the Status of Women:** [6] Reported to Parliament via the Minister Responsible for the Status of Women.

- **Women's Labour Bureau:** Produced materials on women's labour force participation.

- **Expertise-Based Agencies:** Within Health and Welfare/Health Canada and the Department of Justice, these structures involved government-driven consultations on an irregular basis.

Concurrent to the development of state feminism at the federal level, provinces and territories also created women's machinery that generally included a policy directorate and an advisory council. Some jurisdictions developed more effective models than others. Some adopted the federal model with all its structural confusion. Others developed their own, often more coherent, structural basis for state feminism. In Newfoundland, for example, the Women's Policy Unit was integrated into the decision-making structure through the government's Executive Council. Similarly, the Newfoundland and Labrador Provincial Advisory Council was created with a guarantee that women's movements would participate in nominating

Council members from their activist communities. There were assurances that the Advisory Council would have a public role and autonomy as an independent agency (Rankin 1996). As women's movements grew across Canada in the 1970s and 1980s, the orientation of these movements to the state differed. As we illustrate, in some contexts, such as Quebec, the relationship was relatively positive. In others, such as Alberta, the relationship was frequently acrimonious because governments were hostile to feminist demands. In most jurisdictions, the relationship changed over time.

The structures of state feminism at the federal level have been compressed significantly since the election of the Liberals in 1993. To reduce duplication of services and provide a more comprehensive approach to women's equality in Canada, the Liberal Government dismantled the Advisory Council and transferred its research and public inquiries function, along with the Women's Program to Status of Women Canada (Wilcox 1999). As a consequence, SWC now exists as the central mechanism for the advancement of women's equality. This amalgamation was set within an economic rationalist discourse and the argued need to enhance the efficiency and effectiveness of the bureaucracy as a whole. Under the leadership of Status of Women Canada, however, this restructuring has not strengthened the consultative process between women's movements and the state for a number of reasons.

Our focus groups revealed that, although there was not widespread respect for the now defunct Advisory Council mainly because of the partisan/patronage composition of its membership, women activists believe there is now a vacuum in the federal machinery for gaining women's input. Some women's organizations describe recent efforts at consultations with governments as "disastrous." Others note an increased distancing between bureaucrats and feminists, and express frustration that access, previously enjoyed, has disappeared. Clearly, at least at the level of the federal structures of state feminism, there are serious problems of unmet expectations and a disruption in effective communication for many long-term activists.

Three issues merit exposure. First, the women's bureaucratic machinery, which developed more or less topsy-turvy in Canada at the federal level, differed significantly from the original femocrat model of state feminism. Many argue that this was a negative, not a positive, innovation. Second, the women's state machinery that developed in Canada was based on the idea that women's organizations were best able to convey women's ideas for change, and their needs, to government directly. Particularly in the 1970s, when very few women were members of Parliament, or bureaucrats who understood the issues, this founding principle was accepted. Moreover, the arm's-length research activities of the Advisory Council and the role of NAC brought together the views of many women's groups, resolved some of their conflicts and presented them to government as "women's views." This served the interests of government actions and majority women. Third, models of state feminism have emerged in other countries that form the basis of the paradigm being promoted by international agencies. This model relies on feminist "experts" and gender-based or gender-sensitive analysis undertaken by academics and bureaucrats. They are now increasingly the focus of state feminism replacing the role of women's organizations in conveying their views to femocrats within the state. Although women's movements in Canada were generally willing to engage with state institutions for the two decades after 1970, the negative experiences many report in recent years are leading some to refocus their attention away from official politics. Ironically, this is occurring at just the time

when state feminist agencies are promoting the brave new world of governments ready to subject all policies to gender-based analysis. A sub-national comparison of state feminism reveals that many models of women's policy machinery have emerged. Some provide important opportunities for successful collaboration between women's movements and their provincial governments. Quebec is one such example.

State Feminism in Quebec

Although all ministries within Quebec share responsibility for improving the social conditions and the overall status of women, the Ministère responsable de la Condition de la femme, created in 1979, has the lead role in ensuring the co-ordination, coherence and development of government actions around women's equality. The Secrétariat à la condition féminine answers directly to the minister, providing administrative support for the Ministry and supplying the minister with analysis and recommendations on matters of policy development. The Secrétariat is also responsible for co-ordinating the network of status of women co-ordinators which exist in over 30 ministries. Beyond these functions, the Secrétariat is also the driving force behind the implementation of gender analysis in the province.

The Conseil du statut de la femme (CSF) works at arm's length from the government. It is an agency for consultation and research founded in 1973. It promotes and defends the rights of women in Quebec through a two-pronged mandate of advising the government on all issues that are linked to the status of women as well as communicating information to women's organizations and the general public about the conditions and rights of Quebec women. The Conseil responds to government requests for advice linked to the status of women but also raises issues when it deems that government intervention may be necessary and offers recommendations to the government on a range of policy matters. The Conseil mandate includes monitoring government activities through analysis of bills and policies that affect the status of women. The Conseil also initiates research projects on issues linked to the status of women. Additionally, the Conseil publishes *La Gazette des Femmes* which informs the public on various issues pertinent to women and updates Conseil activities.

As Marie Lavigne (1997) a former president of the Conseil explains, the relationship between the Conseil and the women's movement is complex: the Conseil supports the agenda of the women's movement, but does not act as a direct representative for the movement. The members of the Conseil are appointed by the Quebec government, but the vital links to the women's movement are reflected in the appointment process. For example, another former president, Diane Lemieux, previously held the position of co-ordinator of the Regroupement Québeçois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel, which suggests that action on violence against women has a strong advocate within the Conseil. The other members of the Conseil are also government appointees, but these appointments are based on the recommendations of various groups. Four members are recommended by feminist organizations, two by universities, two by socio-economic groups and two by unions. This model is not the norm for advisory council appointments elsewhere in Canada and reflects a substantial commitment on the part of the Quebec government to representing its women citizens appropriately through state feminist institutions. The Conseil also has a permanent staff, approximately one third of which is deployed in regional offices.

What is unique about the Conseil is its presence throughout Quebec as a result of its decentralization. Consequently, it is accessible to women's groups and able to initiate studies that correspond to the realities of the different regions. The task of the regional offices includes regional research projects and support to the tables de concertations des groupes de femmes which were set up in 1982. The regionalization of the Conseil was part of the mandate between 1978 and 1984. Currently, the Conseil boasts a complement of 12 regional offices that allows the Conseil to maintain a visible profile among Quebec women.[7]

What is most interesting in a period marked both domestically and internationally by budgetary restraint and retrenchment, is that although the staff has been reduced from 73 to 64 employees, the budget of the Conseil has remained relatively stable. While there has been fluctuation in the budget throughout the 1990s, the current level is slightly higher than at the beginning of the decade.[8]

Lessons from Australia: The Femocrat Model of State Feminism

In the 1970s, a relationship developed between Australian women's movements and the Whitlam Labor Government that has become known as the femocrat strategy. This version of state feminism incorporated, into the policy-making structures at the *centre of government*, feminist bureaucrats who considered themselves spokeswomen for, and responsible to, the women's movement. As Australian scholar Marian Sawer boasts in *Sisters in Suits* (1990), Australian women created a range of women's policy machinery and government-subsidized women's services (delivered by women for women) unrivalled elsewhere.

Structurally, this institutionalization took the form of the Women's Policy Advisor to the Prime Minister and the Women's Policy Unit within the Office of the Prime Minister. The Unit had access to all cabinet documents prior to their disposition and could comment freely on any policy. The Unit also was responsible for the production of the Women's Budget—a public document within which it analyzed and critiqued the government's financial policies for their impact on women. Using a hub-and-spoke strategy, the policy units at the Commonwealth and state levels emerged as change agents promoting new perspectives, programs and services in various departments through a network of feminist bureaucrats. The model of Australian state feminism involves three aspects.

- Full involvement in ordinary citizen activities includes compulsory voting which binds Australian women more to political parties. Proportional representation in the Commonwealth (federal) Senate and some state upper houses produces good electoral outcomes (up to 30 percent) for majority women, especially in the minor parties.

- A focus by feminists on the Commonwealth level encourages use of the spending power at this level and pushes for expanded power to enforce international treaties to promote co-operative state/Commonwealth programs with the Commonwealth government usually taking the lead.

- The network of femocrat structures is growing at both state and Commonwealth levels. Most important, this includes a network of femocrats around the country who remain within the femocrat services (moving from state to state or between state and

Commonwealth) and who consider themselves "the voice of the women's movement." The absence of representative umbrella organizations, such as NAC, actually facilitates this representational claim by femocrats.

This approach to state feminism differed from that developed in Canada at the federal level. Although the policy unit that evolved into Status of Women Canada began within the Privy Council Office, it was quickly moved. Nor did it develop a particularly effective relationship with the women's movement in the first two decades of its existence. Women's groups representing majority women related primarily to the Women's Program under the Secretary of State which provided funding and organizational support for movement projects and, to a lesser degree, to the CACSW. The CACSW was not the autonomous body women's groups had wanted to represent their views to Parliament as was recommended by the Royal Commission on the Status of Women. The original structures of state feminism in Canada, therefore, were not located anywhere near the core policy process. Moreover, responsibility for advising governments on women's needs and claims was assigned to one cabinet minister. Although the "minister responsible" in the first decade was senior and male, the position quickly became female-dominated and much more junior.

This Canadian model of state feminism, therefore, failed to provide groups with a structure through which they believed they could advance women's views. The four main agencies—Status of Women Canada, the Advisory Council, the Women's Program and the long-existing Labour Bureau—did not collectively provide federal governments with the structural capacity to relay the views of organized women into the policy process. Nor did the federal bureaucracy develop the women-centred policy expertise it needed to respond convincingly to most women's demands, except in the area of paid work. Women's Program funding built some capacity within movement organizations but the policy networks that existed in other policy sectors did not emerge.

In Australia (as well as Newfoundland which adopted a similar model), public servants involved in femocrat units were recruited directly from women's organizations or had feminist credentials and so enjoyed considerable legitimacy. In Australia, for example, Elizabeth Reid, the young feminist appointed in 1974 to advise Prime Minister Gough Whitlam, received thousands of letters from Australian women telling her what they wanted, what they thought was important and what they hoped she would accomplish while in government. Such a scenario would not likely occur in the context of federal state feminism in Canada where most women in status-of-women agencies are career public servants who have worked and will work in other agencies. Moreover, the bureaucratic culture in the federal civil service in Canada is dedicated to neutrality and remains hostile to internal advocacy. Although the proportion of women in senior positions in the Canadian federal public service has increased significantly in recent decades, it would be unthinkable for the women's movement to protest if the person appointed to head Status of Women Canada lacked credentials in the women's movement, as happened in Australia under a government that attempted to undermine femocrat structures.

Why Bother with State Feminism?

Our analysis thus far isolates some serious weaknesses in the model of state feminism that unfolded at the federal level in Canada. Nevertheless, we contend there are models of state feminism which work well and demonstrate that women's involvement in official politics in various ways has paid off, especially, but not exclusively, for majority women. Later in this document, we profile some successful relationships between women's movements and state feminism that operate in Quebec and Australia. We also argue that the political opportunity structure women activists face is rapidly changing in Canada, and to realize substantive improvements in women's lives, women's movements must reconsider their strategic choices vis-à-vis the state. Any assessment of the political opportunities now available for feminists must include careful consideration of how the state has been restructured, the characteristics of electoral systems, party systems and bureaucratic systems, as well as analysis of the ideological climate in which activism now occurs.

How women can act politically in the realm of official politics is partly a matter of choice. How they can act *effectively* is shaped by the structure of the political opportunities they face. Through their interaction with governments in the last three decades, women activists have played some role in shaping the "women's machinery" now in place. The large-scale restructuring governments are involved in is radically altering the kind of state women activists will face in the future. Despite the challenges and constraints characterizing state feminism in Canada, feminists still have much to gain by working with femocrats to pursue equality goals. Below we discuss seven reasons to consider.

Pragmatic Reasons

State feminism is working effectively in some countries and provinces with positive results for many women. We analyze a positive case to identify why state feminism has worked. If state feminism can be an effective vehicle in other contexts, we believe it can function similarly in Canada.

Rights-Based Reasons

Having women's concerns and needs taken seriously by governments is a right of citizenship. As members of a national community, women have civil, political and social rights that must be protected by their states. As citizens, the right to participate in decision-making processes is fundamental to a healthy democracy. Special "women's machinery" was developed in recognition of women's historic marginalization in institutions dominated by men, as all state institutions in Canada still are. Therefore, engagement with these decision-making processes can be argued for, from a rights-based perspective.

Responsibility-Based Reasons

To date, women have tended to view themselves largely as consumers of state policies and programs. Women also have an obligation as citizens to contribute ideas about the issues facing women in order to improve society for the population as a whole. Because political parties continue to be male-dominated, women must access alternative institutions in order to integrate women-centred perspectives in decision-making processes.

Representation-Based Reasons
There have been improvements in women's presence in the elected and appointed institutions of official politics, but these women remain a small minority and have found it difficult to achieve change in isolation. Significant structural barriers to women's participation in official politics, on the same basis as men, remain. Special structures to channel women's ideas and views, such as those offered in state feminist institutions, will be needed for some time to afford women substantive representation.

Diversity Reasons
At the nation-state level, it is difficult to move beyond consideration of "women's issues" which treat women as an undifferentiated category. Strong local decision making should enhance women's participation; good consultative structures at all levels of state feminism can also make it easier for differently located women's views to be heard.

Changing Bureaucratic Cultures
The character of the bureaucracy within a jurisdiction profoundly affects the potential success of state feminism. For example, the bureaucratic cultures of the Australian states and the federal government encouraged advocacy, making the femocrat project acceptable. Such a pattern is also evident in Quebec, Newfoundland and British Columbia. In other jurisdictions, however, especially in the Canadian federal case, the norms of bureaucratic neutrality have invalidated the adoption of state feminism by ordinary public sector structures. The development of an expertise-based, gender-based analysis approach provides a focus for examining this problem. The impact of gender-based analysis on advocacy-based analysis obtained via consultation will require women involved with state feminism to monitor these developments.

Multi-Level Governance
Multi-level governance is the new reality even in non-federal states as decision making devolves to more local authorities but is still shaped by transnational levels of governance. For women, the nation-state level will continue to be important and, therefore, regularizing access to governments through both federal and provincial/territorial channels of state feminism may prove critical to achieving meaningful policy results.

The Changing Political Opportunity Structure and State Feminism

Sidney Tarrow developed the concept of a "political opportunity structure in his work on the relationship between social movements and the state" (Phillips 1992). The term refers to the institutional arrangements and ideological climate of political systems at any one time and is useful in identifying the limitations and opportunities that confront movements which attempt change through state-directed action. Throughout the last decade, a number of developments strained the relationships between structures of state feminism and women's movements as feminists experienced radical alterations in the nature of the political opportunity structure. For example, far more women became active in electoral politics as members of Parliament and cabinet ministers, and in senior bureaucratic positions. This resulted in conflicts among femocrats, women politicians and women's organizations about who best represents women.

Undoubtedly, the neo-liberal "turn" in domestic and international politics precipitated a dramatic contraction of the welfare state and the downloading of responsibilities. This shift in the political opportunity structure radicalized some women's organizations and led to more confrontational stances. Not surprisingly, when there are fewer opportunities for women to get what they need and want from governments, women's groups often become more oppositional. This trend also had an impact on solidarity within the women's movement. Many majority women had made significant personal gains in their equality struggles and the most vocal women's groups, such as NAC, were seen, increasingly, as vehicles for less affluent, more marginalized women. Important efforts to deal with critical, complex issues such as racism, ableism and homophobia within feminist institutions, such as NAC, unfortunately, resulted in diminished solidarity.

As we have argued, the restructuring of women's machinery federally reduced its legitimacy with many women's organizations. The trend toward the realignment of state feminist institutions throughout Canada reflects international developments. A recent report of the United Nations Experts Advisory Group on National Machineries stated that one of the most significant obstacles that women's equality machinery faces today, throughout the world, is the frequent restructuring of governments, in both developing and developed countries (as quoted in Wilcox 1999). These frequent changes disrupt the continuity of national machineries, leading to significant constraints in the ability of these mechanisms to advance women's equality. In Canada, a similar realignment both of state feminist institutions, and government structures more broadly, is precipitating a profound recasting of the linkages between women's movements and their government. As one focus group participant lamented:

> *Overall, what we find difficult is that the structures of government are constantly changing. We are constantly having to make new contacts, learn the new policies, the changes in philosophies and requirements, and how these people function. It is difficult to make advances in such contexts.*

Another participant echoed similar sentiments.

> *[B]y the time we've figured out where we fit and how it all works, which almost requires one to have an M.A. or Ph.D., they [the government] change the structure again. We are stuck in a wave of change which leads to a demobilization of the various groups.*

More generally, globalization is reducing women's belief that governments can provide them with what they need and want, even if the political will to do so is present. The increased complexity of federalism in Canada has made it harder and harder for women to relate effectively to state feminism because of confusion over which level of government is responsible for policy areas. That does not mean this route to change should be abandoned. Instead, the women's movement must explore how state feminism can be "retooled" to meet the needs of feminism in the new millennium. A crucial step in shaping those decisions involves a careful evaluation of the overall governmental structures in which state feminism is located in order to understand the realities of the current political opportunity structure.

2. GOVERNMENT STRUCTURES: THE BIG PICTURE

What Is Federalism?

Federalism is a way of organizing the state such that the final authority for making decisions is divided between two levels of government or shared between them. This contrasts with countries, such as France, Italy or New Zealand, that have unitary states organized so only one level of government makes collective decisions. Canada operates under a federal state system in which jurisdictional authority is shared between the provincial/territorial and federal governments. Under federalism, the various levels of government derive their respective powers from a constitution. Although each level of government, in a federal system, is charged with autonomy over specific spheres of activity, in practice, there is no clear division of authority in the areas of policy making that most affect women. Indeed, feminist political scientist Linda Trimble describes Canada as having a marble cake federal system (1992). If you remember marble cakes, there is not a clear divide between the two kinds of cake. Instead, the cake maker uses a knife or spoon to blur the division and to spread swirls of white cake into the chocolate layer. Even though Canada's constitution assigns responsibility for an issue to one level of government, the long history of political "deals" and negotiations usually means the other level of government is also involved. For example, administration of the health care system is a provincial responsibility. The federal government's passage of legislation which established the basic principles of medicare and its involvement in funding health care renders health care, in effect, a shared area of jurisdiction.

Evaluating the effect federalism has on women's political activism is always controversial. Some feminist activists and political scientists stress the complexity of Canada's system of "marble cake" federalism, arguing that women's groups find it difficult to establish which level of government is responsible and to target for lobbying purposes. They believe federalism lets governments avoid responsibility for particularly difficult issues and facilitates an evasion of accountability as they "pass the buck" to other governments, a manoeuvre Jill Vickers calls "the federalism fox trot." Other feminist activists and political scientists, while acknowledging the complexity women face in accessing government decision makers, see value in having more than one level of government that can be accessed. Sawer and Vickers (1998), for example, note that in Australia, when governments opposed to women's advocacy have been in power at the federal or Commonwealth level, women's groups have been able to shift their lobbying to state governments more sympathetic to their causes.

In the current context, one impact of globalization is to spread responsibility for decision making both upward to international agencies and downward to local, especially urban, governments. Canadian women's experience with multi-level governance is preparing us for the new circumstances of multi-level governance created by globalization. The key, therefore, is to determine, with reference to specific policy goals, which level of government is strategically most open to women's advocacy. It is no longer a simple matter of consulting a written constitution to see which government has jurisdictional power according to the letter of the law. Instead, women must assess the political opportunity structures at each level.

How Do Women Determine which Level of Government to Address?

Work by feminist political scientist Cheryl Collier (1995) comparing the outcomes of women's advocacy concerning violence issues in Manitoba and Ontario between 1990 and 1995 reveals two main factors which affect the success or failure of women's, especially minority women's, advocacy. The first is the ideological orientation of the government in power. Collier shows that women, especially minority women, achieved better policy and program outcomes around violence in Ontario under a New Democratic Party (NDP) government than in Manitoba under a Progressive Conservative government. Following Marian Sawer's advice, therefore, women's groups should choose the level of government most open to their advocacy. The ideological orientation of the government is an important part of this determination. Nor is it just a matter of understanding the left–right orientation of governments. For example, Quebec governments have provided a better opportunity for Franco-Quebec women's advocacy, including minority women's advocacy, than federal governments, regardless of left–right orientation. This is because successive Quebec governments have been eager to draw women's movements into the nationalist cause and have often responded positively to women's advocacy as an element of the nationalist struggle.

Local governments in Canada generally are not organized by political parties, at least not those contesting elections federally and provincially. As a consequence, political opportunity structures are differently configured than they are at the international level. Here, ideological groupings can be assessed as potential allies or opponents. Similarly, documents, conventions or other expressions of value can be scrutinized to determine whether the local or international levels are relatively open or closed to women's advocacy. Moreover, women's activity at the international level may help strategically in activism at home. For example, Australian feminists have been active at the United Nations hoping to get Australia's present anti-feminist Commonwealth government condemned for failing to meet its commitments under the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW).

The second factor in determining which level of government is most open to women's advocacy, as identified by Collier and others, is the health and vigour of state feminist structures attached to governments. Women activists need allies within bureaucracies as well as within political parties and governments. Here, women's groups are advised to make their choices based on performance. For example, in Quebec, as we document, the status of women council and other femocrat structures have a solid reputation among women's groups and a much stronger record for delivering access, research and financial support to women's groups seeking relief from violence than their federal counterparts. This is one reason for the close, symbiotic relationship that exists in Quebec, especially between majority-culture, Francophone groups and those active within state-feminist structures.

It is important to realize, however, that the political opportunity structures for women's activism are not fixed for all time. Instead, they change over time and must be reassessed regularly. For example, the 1995 election of the Harris Progressive Conservative Government in Ontario and its dismantling of important programs for women changed the political opportunity structure for women in Ontario quite radically. Increasingly, women in Ontario feel shut out of the process in their home province, yet they also face weak structures federally. This has focussed activism mainly at the local level. The tenure of the Harris

Government has also begun to foster an anti-state orientation to participation in official politics among Ontario activists.

How Is Globalization Affecting Governments?

Throughout the 1990s, major changes emerged in governance as the end of the Cold War removed barriers to the global spread of capitalism and bipolar democratization. While these changes clearly affected women's opportunities to influence public policy, there is still significant debate about the nature of globalization and its consequences for differently located women. Some argue that globalization results in a lessened capacity of nation-state governments to effect change, making women's attempts to influence their policies somewhat futile. Others view the complex changes involved in globalization as creating new opportunities for women to influence decision making, especially at the local/regional and international levels. In this section, we briefly explore the economic and political changes involved in globalization and examine the responses of nation-state governments to altered international economic conditions. We highlight the new opportunities and barriers resulting from these changes as they affect women's struggles against violence.

Globalization describes a set of economic, political, technological and social processes. It is not a new phenomenon; colonization and decolonization were earlier "waves" of globalization. But since the collapse of the Soviet Union, a number of new processes have emerged.

- **Increased population mobility and migration** of people, especially from developing nations to Western countries, strengthens the force of "difference" expressed by minority women and men within these Western countries.

- **The information technology (IT) revolution** permits instantaneous global communications (for those who can afford access) thus allowing corporations to develop global factories with different parts of production in different countries. This tends to locate labour-intensive work in countries with cheap, usually female, labour, and weak labour and environment standards. The IT revolution has also facilitated networking among those women's groups worldwide that have the necessary resources.

- **The swamping of local cultures** by Western culture (mainly American), began under colonialism and is intensified by IT. Conversely, IT also increases the potential power of diasporic populations located in Western countries to influence both their home countries and Western politics.

- **Capitalism has become almost a global economic system** with the collapse of communist regimes. Markets and financial transactions are increasingly international which can disrupt or control nation-state economies.

- **The increased power of international agencies**, such as the World Bank and the International Monetary Fund, to dictate economic restructuring often has devastating consequences for women and other poor and marginalized peoples.

- **Movements to democratize** repressive regimes, and the extensive participation of women in these movements, are on the increase.

There is intense ideological conflict about the scope, meaning and likely consequences of globalization for women citizens. For some, it involves the triumphant emergence of capitalist democracies around the world with great potential benefits for women who suffer most from repressive regimes. For others, it signals the destruction of national cultures and economies resulting in decreasing power for nation-state governments. Many feminists in Canada view nation-state action as necessary for achieving equitable treatment for women. For them, the complex processes are a barrier, if they were to proceed as the women's movements did in the past. Alternatively, new opportunities are emerging that women's movements can exploit successfully, especially at the local and international levels. The emergence of strong international women's movements reflects the growing importance of transnational arenas. If feminists in Canada become receptive to ideas and models from beyond our borders or localities, women's movements will be positioned to take advantage of the opportunities presented by globalization.

It is useful to identify both the global and local manifestations of concerns that mobilize women politically. Based on their analysis of 43 countries, Chowdhury and Nelson (1994) identified four transnational forces shaping women's political agendas.

- **International economic forces** include policies promoting macro-economic stabilization and internal structural transformation introduced by the World Bank and the International Monetary Fund to respond to economic instability.

- **The changing nature of nationalism**, especially the decline of modernizing, state-focussed nationalisms, arguably, tends to promote formal, legal equality for women, and the rise of regional identities (e.g., in the European Union) and anti-modern ethno-nationalisms with negative implications for women.

- **Rising religious fundamentalism** reacts against global economic and cultural forces, in some cases seeing the "modernization" or "Westernization" of women's behaviour as symbols of what is wrong with contemporary societies.

- **The growth of international feminism** increased interaction, especially in the UN system and other international arenas. This results in increased networking and coalitions made possible because of new technologies and increased mobility of people worldwide. It also involves challenges to Western feminists' assumptions around leadership and strategic action.

International Institutions and Globalization

The two different lines of response to women's activism by international institutions have conflicting impacts on women. Institutions established to regulate the world political economy, such as the International Monetary Fund, the World Bank and the World Trade Organization, tend to promote "restructuring" that involves greater integration of countries

into the global economy through the lowering of trade barriers and increased export-based production. Additionally, pressure to increase competitiveness and reduce state indebtedness and state spending often translates into eliminating or reducing programs on which the poor, women and children depend. UN institutions, however, have acknowledged the negative impacts of globalization (especially "development") on women, including their increased vulnerability to violence. Chowdhury and Nelson (1994) conclude that women's movements worldwide identify security for themselves and their families as their number one concern, although women in different contexts perceive security differently. Protection from physical violence and from the structural violence of poverty, racism and other forms of oppression ranked as most important in a global context. In wealthy countries, women's activism focusses more on women's experiences of violence in intimate ("domestic") relationships, although women marginalized by poverty, internal colonialism, racism, homophobia, age or disability also experience violence in the public realm including from those charged with their care. Many women in poorer countries experience violence both in intimate relations and in the public realm. They may also face violence from agents of the state or from those seeking to gain state power. Everywhere, women experience violence or fear of violence because they are less powerful and have fewer resources than men. International agencies are now more aware of violence and how fear of it endangers women and limits their opportunities in life, just as new ideologies make those in power less willing to use state power for programs which can empower women and make them more equal and, therefore, less at risk from violence.

Canadian Government Responses to Globalization

Nation-state governments face different challenges due to globalizing forces. In this section, we focus on Canadian responses that parallel those in other Western countries.[9] The fact that decision makers behave in similar ways, however, does not render their responses inevitable or correct. Their actions, however, structure opportunities available for women's activism. The main responses by Canadian governments to globalization include the following.

- **Neo-liberalism** includes the contraction of government, the roll back/restructuring of welfare-state programs, deficit fighting and increased influence by the market.

- **Decentralization** is characterized by the downloading of responsibilities to provincial governments. As our focus groups revealed, within Quebec, regionalization spreads very thinly the resources of the minority women's organizations trying to respond. Such changes should result in policy making that is more responsive to diverse women's needs because the decisions are made closer to home. That is now the experience of our Quebec focus group participants.[10]

- **The discourse regarding public policy** is changing. Sawer (1996) argues that the move to economic rationalism and public choice approaches to policy analysis constructs women's needs and demands as special interests. Gender-based analysis emerges as "expert analysis" and is positioned against movement lobbying.

- **Discourses around citizenship** are changing. Citizenship regimes are constructed with the new "good" citizen defined as independent, entrepreneurial and needing nothing from the nation-state government (Jenson and Phillips 1996). Clearly, such a conception of citizenship is gendered and, as Valentine and Vickers (1996) demonstrate, it also undermines the citizenship of people with disabilities and others who have claimed state assistance as an entitlement of their citizenship rather than as charity.

- **The exclusion of citizens and movements from policy development networks** constitutes a shift from the ideals of participatory democracy and the "just society" that characterized Canadian politics in the 1970s, and opens the way for expert approaches to policy making including gender-based analysis. Governments now "consult" with activists, but may exclude them from substantive participation in policy decisions.

- **Transnational decision making** that is not open to citizen input is increasing in importance. International arenas level new pressures on the federal government to act "on behalf of women." In this context, women become the objects of policy, rather than policy shapers. The long assumption of women's groups in Canada that they should address only one government must be challenged as women determine which level of government to address and how to influence transnational institutions.

One argument about the impact of globalization and the neo-liberal "turn" is that states are being "hollowed out" as their social citizenship (welfare state) programs are reduced and as governments enter into more partnerships with the private sector. Many analyses assume globalization results in a loss of capacity for states to act on behalf of their citizens. Consequently, it is argued, politics are now less important and it may not be a productive use of women's time to seek to influence the public policy process. Feminist political scientists have long maintained that men and women have had different relationships with the welfare states of advanced capitalism, because women and their children are more dependent on state services than are men (Andrew 1984). Polls show women (and other marginalized people) are more likely to oppose the reduction of social citizenship programs than men of the majority race and culture. If this process of "hollowing out" and restructuring is inevitable, should women's groups continue to engage with state structures in a co-operative way? Our research suggests that states are being internationalized rather than eliminated or reduced in power. The more serious impact of globalization is on government's policy structures and processes, especially the decline in the power of social welfare structures, the increased power of first ministers, finance ministers, international trade ministers and their departments, and the influence on their decisions on more distant agencies and international structures.

Mass migrations are another consequence of globalization that increases the diversity of our population and globalizes aspects of our politics. For example, Canadian women may be active in diasporic nationalisms and international movements, in ways that affect their politics within Canada. This expands the pool of potential allies in the global arena, especially for women who are part of minorities in Canada, but not in the world. The globalization of production often means women in different countries employed by the same transnational corporation may need to seek allies across borders to achieve their goals. But although globalization has increased the geographic mobility of some citizens, most women are still less physically mobile than most men because of responsibilities for child care. Consequently,

they are more dependent on services provided by the territorial communities within which they live. In some parts of the world, the population in rural areas and smaller communities includes very few younger, able-bodied men. Services are also minimal, as men migrate to the cities and abroad.

Karl Polanyi in *The Great Transformation* (1975) conceptualizes globalization as a "double movement" with an expansion of forces which weaken democracy along with forms of resistance to its effects and demands for greater autonomy. As global trends confirm this insight, women's groups will need to assess how they are organized and the potential of developments, such as information technology, for increasing the strength of their alliances across space. They also need to develop demands to reshape the policy process to identify new points of access and allies to press their demands.

Decentralization: The Growing Importance of Provincial/Territorial and Local Governments

Local governments in Canada are creatures of the provinces constitutionally and have little autonomous power. Nonetheless, the current downloading of responsibilities for many social welfare programs to this level of the state (most notably in Ontario) affects women, and the children and older persons they care for, in terms of both the quality of their environment and the available services. Historically, women's politics in Canada focussed at this level as they built and operated services in their communities. This tradition of women's involvement in local politics has continued partly because women have achieved greater equality of representation with men at this level, and more easily than in the more distant political arenas. Since women already focus so much of their energy at this level, should they be seeking to enhance its power? Or is the expenditure of energy at this level misguided, given the pressures of globalization we have just surveyed? Provincial/ territorial governments are also closer to most women's groups that, with some exceptions (e.g., Quebec), have tended to ignore them in favour of the federal government. Here again, women's groups need to ask whether a refocussing of effort to the provincial/territorial level is warranted, given patterns of downloading. Should women support or oppose further decentralization? If women focus on provincial and territorial governments, how can cross-country mobilization be better co-ordinated?

Some analysts argue that, since the 1960s, federal governments made most women's groups "clients of the federal government" through the provision of state funding, thus limiting their capacity to build relationships with provincial/territorial governments. There has been movement in Canada toward a multi-national state form with the emergence of some forms of Aboriginal self-government and the increasing autonomy of Quebec. What have gone more or less unobserved, however, are the different provincial responses to this reinvention of government and the fact that the decentralization (or downloading), occurring in Canada, has not been a universal consequence of the forces of globalization.

Analyzing the Impact of Globalization on Femocrat Strategies: The Australian Example

Australians are less exposed to the impact of globalization than Canadians. The central wage-fixing system, although weakened by recent governments to make the economy more

competitive, nonetheless insulates the basic living standards of most White citizens. While recent governments have cut back programs and services, White Australians still demand, and get, high levels of state support, especially income support. Women-specific services, such as anti-violence shelters and child-care centres, are part of the state system mostly funded by combined state–Commonwealth programs. While middle-class women have experienced a loss of subsidies for child care recently, programs to run shelters have been expanded. Nor has the federal government withdrawn from the Anti-Violence Strategy, although its funding has been reduced. The complex of policy units and advisory councils has been subject to reduction and restructuring. Indeed, it is not clear whether all the 25-year-old Commonwealth structures that made the original femocrat strategy so distinctive will survive. Attacks on the structures are justified, however, as much by ideological attacks on feminism by the current Howard Government as by arguments about deficit reduction. Feminist activists assessing their opportunity structure assume that the return of a Labor government will result in a restoration of the status quo.

The Office of the Status of Women (OSW) in the Prime Minister's Department survived Prime Minister Howard's attempts to merge it with the Affirmative Action Agency. Its new head is a high-profile friend of the prime minister, and it is assumed that that relationship will protect the agency, although her lack of policy experience will reduce its effectiveness. The firing of the deputy secretary in the Prime Minister's Department, who was one of feminism's leading theorists on the interaction of the social security and taxation system, will further weaken the policy advice function as will its funding cut of 38 percent and staff cut from 50 to 21. Under the Howard Government, the Office of the Status of Women has been prevented from attending international meetings, the Register of Women (women appropriate for appointments) abolished, the Women's Budget Papers cancelled and the sex discrimination commissioner position left unfilled for a year. The Women's Statistics Bureau was abolished along with the *Australian Women's Yearbook,* and the Women's Bureau in the Department of Employment, Education Training and Youth Affairs (created in 1963) will probably be closed as this government is determined to "mainstream" the equity function. Complaints under the sex discrimination and race discrimination acts will now have to go to Federal Court with a proposed filing fee of $1,000 and plaintiffs responsible for the costs of the other side if they lose.

In Australia, this greater centralization and more state–Commonwealth co-operation are rationalized as a consequence of the thrust to streamline government by eliminating the duplication of services. While this model continues to work fairly well for middle-class, White, Anglo-Celtic, Australian women (the majority), it has worked much less well for immigrant (non-English speaking) women and has been an abject failure for Aboriginal women. In comparison to Canada, virtually no immigrant or Aboriginal women are elected to any office either within legislatures or within mainstream women's organizations. It was only in 1997 that some state-level governments (for example South Australia) began to insist on the inclusion of non-English speaking women among the ranks of the femocrats. The introduction of advisory councils, for example in Western Australia and South Australia, was partly designed to provide another (non-Labor, non-femocrat) source of advice for these governments. The memberships of the councils (which are advisory not expert as are the

anti-violence councils) are more diverse ethnically, racially and ideologically than are the ranks of either femocrats or politicians.

Some of these changes have parallels in Canada but it is important to note that the context is different. Women-specific services and programs in Australia are provided through co-operative state–Commonwealth programs. Most of the services are delivered by state public servants. Women's policy machinery at the state level largely has survived the defeat of Labor governments, although some restructuring has occurred. The Department of Women in New South Wales, which has the only surviving Labor government, remains intact and is leading a new "whole-of-government" approach which makes all government departments accept responsibility for the implementation of anti-violence strategies. In South Australia and Western Australia, most of the structures created by previous Labor governments remain in place. The status of women advisor, however, is no longer a member of the Executive Council in South Australia and the introduction of "ministers responsible for the status of women" have pushed women's policy advisors further away from the premiers. In both states, new advisory committees were introduced by Liberal (South Australia) and Coalition (Western Australia) governments. Advisory councils specific to the anti-violence sectors are also important new structures in Western Australia and New South Wales. The differences in the federal system, especially the fact that criminal law is a state responsibility, offer a distinct set of opportunities for Australian women to access state-level governments unavailable in Canada.

Decentralization has not been a significant response by Australian governments to globalization. Indeed, because the taxing power of the state governments is so limited despite heavy responsibilities, the Commonwealth government can, and does, use its spending power aggressively to initiate and shape programs and services. Majority Australian women see women-specific services as state functions that have remained intact and, in the case of anti-violence services, fully funded. Most majority-culture women are centrists favouring more not less involvement by the Commonwealth. They remain committed to the femocrat strategy, even in periods of anti-feminist governments, on the grounds that there is always somewhere that gains can be made.

Meeting the Challenges of Diversity

The initial goal of women's activism, as conceptualized by majority women at least, was to persuade public policy decision makers that there was (and is) a women-centred perspective on public policy issues. This goal has been difficult to achieve since the public policy disciplines—especially economics, political science and public administration—see almost all issues as gender neutral (Burt 1995). Women's activism initially had some success in establishing that certain public policy concerns are best understood as "women's issues." As Vickers et al. demonstrate (1993), this narrow conception of policies and programs affecting women was constraining. In Canada, contemporary women's movements continue to struggle to demonstrate that public policy issues from taxation to international trade have a women-centred perspective. As we discuss, gender-based analysis is a recognition of the gendered nature of many public policies. The problem with the acknowledgment, through gender-based analysis, that public policy and programs affect most women differently than most men because of the inequalities of power and resources, is that it tends to construct

gender categories—men and women—as homogeneous, even ontological groups. This leaves little room for theorizing diversity or tackling substantively the profound differences among women and among men.

Canada is one of the most diverse countries in the world as a consequence of its settler history and high levels of immigration in recent decades. As a consequence, women's movements have become increasingly diverse as they draw on the backgrounds and experiences of the women active in them. The policy disciplines, however, reflect traditions derived from experiences in metropolitan societies that are much more homogeneous or in which assimilation is the stated mode for integrating newcomers. For example, in the United States, Anglo-conformism is the expectation of the society toward immigrants. Canada, in contrast, at least since the adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982, has rejected assimilation and Anglo-conformity. There is a constitutional recognition of both multiculturalism and the duty of state institutions to protect citizens who are different because of their ethnic background, race, age and, as a result of more recent court cases, sexual orientation. In practical terms, the diversity encountered by majority culture women activists in women's groups (posed by waves of women experiencing disadvantage from being women *and* being different because of one or some of their race, ethnic background, language, sexual orientation or disability) has shaped their understanding of the public policy process. This is true even if not all women's groups have managed to integrate the concerns of diverse women into their agendas or activism.

In contrast, the traditional policy disciplines not only are *gender neutral*, they are also firmly *diversity neutral*. That is, they assume public policies and programs do, or should, treat all citizens the same. This belief is deeply ingrained in traditional views of the public service and is affected very little by globalization, diversity and, despite the obligations imposed by the Charter of Rights, multiculturalism. As we demonstrate below, this gap between feminists and "experts," who see the world in terms which are both gender neutral and diversity neutral, is a major barrier to women activists being able to achieve changes women need through the public policy system. Perhaps the most important strategy feminists can pursue in the current context is to deconstruct this presumption of "neutrality" (read intellectual support for status quo) as neither inevitable, nor the situation in all liberal democracies.

Bureaucratic Culture and Women's Advocacy: An Impossible Fit?

Based on a comparative study of the relationships between the administrative arms of the Australian and Canadian (federal level) states, and the women's movements in each country, Australian feminist political scientist Louise Chappell (1998: 124) concludes "that feminists in Australia have had more success than those in Canada in pursuing women's claims through the bureaucracy." She observes that Australian femocrats have established a more favourable institutional position than their Canadian counterparts, and they have been able to exert a greater influence over a wider range of policies, partly as a consequence of their institutional positioning. Our analysis of the Australian femocrat strategy confirms these facts at the state level as well. In addition, we identify the effective co-ordination and strategic co-operation among femocrats working at the Commonwealth and state levels as especially important to successes in policies and programs in the violence field. Our Canadian research suggests that

successes at the sub-national level in Canada, most notably in the case of anti-violence strategies in Quebec, can be traced to the same factors.

Chappell argues that Australian femocrats have succeeded to a greater degree than their Canadian counterparts for two main reasons.

- They were able to secure a more favourable institutional position in the central, co-ordinating office of the prime minister.

- The ability of Australian femocrats to influence policy making and program spending on behalf of women was enhanced because the bureaucratic culture in Australia permits and encourages public servants to represent and advocate for social interests within the administrative arm of the state. In Canada, the Whitehall, neutral public servants model was adopted which upholds status quo gender assumptions and makes it difficult for feminist advocates to gain a foothold within the public service. Instead, the Canadian state historically preferred to fund the development of pressure groups to operate from outside the bureaucracy instead of developing effective advocacy structures within.

Our analysis at the state/provincial level confirms Chappell's conclusion. Femocrat projects are successful where, and to the extent that, they obtain a favourable institutional position and develop strategies to circumvent the potency of neutrality as a core bureaucratic value. The second factor has been the most difficult, and has been achieved to a limited degree only in Newfoundland, because of the ability to recruit women with strong feminist credentials as new policy structures were being created (Rankin 1996), and in Quebec, mainly because of the nationalist emphasis on the Quebec state satisfying women's demands better than the federal state. Our comparative analysis identified a third condition of success: the ability of femocrats to transcend levels of government and ideology to co-ordinate and co-operate strategically across levels to gain and defend policies and programs central to women. Again, the existence of effective structures, the circulation of femocrats within the state and Commonwealth femocrat structures and the legitimacy of advocacy throughout the bureaucracy all contributed to the greater success of the femocrat project in Australia. This combination of factors allowed the project to sustain itself, despite long periods of governments ideologically resistant to feminism.

The core value of neutrality, Chappell (1998: 173) argues, "has presented a major obstacle to the femocrat project." By upholding the value of neutrality, Canadian federal bureaucrats assert a claim to impartiality buttressed by the gender-neutral and diversity-neutral policy disciplines. Yet traditionally, both have been biased against women and minorities in both a nominal and a substantive sense. As the Canadian Advisory Council on the Status of Women (CACSW 1998: 26) reported in its overview of Canadian women's experiences in the public service, women historically found it difficult to gain access to the senior ranks of the civil service, because they were seen as a threat to the existing status quo. Given a bureaucracy intolerant of advocates in general, feminist advocates were regarded as especially threatening, and the structures within which they operate have been marginalized in all senses. Many observers have confirmed this. Those who have worked within as aspiring femocrats (Findlay 1987) write of initiatives being stonewalled and trivialized and of being treated with

indifference and impatience or "willful misunderstanding" by senior managers. Linda Geller-Schwartz (1995: 49) attests that:

> Even if the male-dominated bureaucracy had been prepared to recognize that certain politics (other than the obvious issues such as maternity leave) could have a differential impact on women, the idea that civil servants should adopt the role of internal lobbyists for women as a definable group was an anathema.

To summarize, in Canada in contrast to Australia, the project of advocating for women from within the bureaucracy was stillborn. The bureaucratic culture, unlike that in Australia, was strongly hostile to the concept of advocacy. The women who worked in such structures, despite strong feminist values, could not act as femocrats in the sense that they could in Australia. The recruitment and promotion system did not reward advocates. As a result, the more senior women knew their career depended on being generalists, not femocrats.

Ironically, one aim of the reform process vis-à-vis the public service in Canada, from the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism of the late 1960s, was to make the civil service more representative of the public it serves. But in Ottawa, "representation" has been narrowly defined to focus on individual abilities rather than group characteristics with the result that it does little to unsettle neutrality as a core bureaucratic value. Unfortunately, improvements in the numbers of women and minorities in the public service have not been translated into substantive shifts in bureaucratic values. This has produced profound frustration, both on the part of feminist activists hoping to find allies among those supposed "femocrats" in the public service and among the purported femocrats themselves. Almost two decades ago, Canadian femocrat Maureen O'Neil (as cited in Morris 1982) notes the difficulty for women as a group in attracting the attention of government, concluding that the low level of resources given to women's issues in the bureaucracy was because "women's issues" are simply given a low priority.

It is not surprising, given this impasse, that, over time, women's organizations became increasingly frustrated and invested more of their time and energies either in litigation strategies led by NAC or through local efforts. Indeed, if there had not been significant changes in the political opportunity structure as a consequence of globalization and international pressure to introduce gender-based analysis, women's groups would likely have dismissed efforts to achieve change for women through a femocrat strategy as a failure, at least at the federal level. In the last decade, however, a number of government departments have begun the process of "consulting" with their women citizens as a result of obligations under the Charter, international undertakings (CEDAW, for example), the UN's promotion of "women's machinery" and gender-based analysis. It is not clear, however, if a bureaucracy marked by a culture of neutrality, which rejects internal advocacy, will foster effective consultations and, especially, if a version of gender-based analysis, which can be open to minority women's advocacy, will become institutionalized. There is a danger that a depoliticized form of gender-based analysis will be adopted in which "experts" will interpret what "women" need rather than seeing women's groups as conveyors of a complex array of views from women in diverse circumstances.

3. PUBLIC POLICY AND THE INTEGRATION OF GENDER

How Is Public Policy Decided?

According to political scientist Thomas Dye, public policy is "whatever governments choose to do or not to do" (as quoted in Brooks 1998: 2). William Jenkins offers a more concrete definition. He explains public policy as "a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selections of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve" (as quoted in Doern and Phidd 1992: 34). Regardless of the definition, public policy constitutes the "outputs" of government and reflects much about the vision of society held by governments. Traditional studies of public administration identify five stages in the policy making process.

1. Problem identification
2. Policy formulation
3. Passage of laws and regulations
4. Policy implementation
5. Policy evaluation

As a cycle, the process from the initial identification of a policy need through the adoption, implementation and evaluation of a policy involves many actors including bureaucrats, members of Parliament, cabinet ministers and, often, groups that may have a stake in the policy choices taken. The policy process is long and complex; the implementation of a policy alone usually involves some combination of line departments, regulatory agencies, field offices, provincial authorities, municipal authorities, public service agencies and, in some cases, private actors (Pal 1992). Although in democratic theory, policy decisions should reflect a compromise between competing values and interests in a society, the male-dominated nature of elite decision making in Canada has translated into few opportunities for women to be active in public policy making. In part, women's marginalization from the apex of policy making is a by-product of the myth of gender neutrality and objectivity in policy development and the alleged gender neutrality of policy outcomes. As feminist political scientist Sandra Burt (1995) maintains, this fallacy of gender neutrality has been perpetuated through public administration training in universities that long remained decidedly resistant to gender, race or other "difference" critiques.

In recent years, however, feminists have begun to subject public policy design to gender analyses and argue the benefits of integrating feminist analysis into policy development and analysis. Susan D. Phillips (1996) maintains that feminist contributions to policy studies are threefold. First, by "bringing gender in," feminist policy analysis can expose the myriad of ways in which gender relations have been institutionalized and made normative within traditional approaches to policy making. Second, a feminist approach to public policy can also problematize issues of identity by deconstructing the category of "women" so substantive representation that captures the policy needs of diverse women can also be integrated into

policy debates. Finally, feminist insights can challenge the objective knowledge claims of public policy makers to encourage alternative epistemological approaches that contextualize and validate women's experiences and support new grounded research strategies.

Gender-Based Analysis in the International Context

Since 1975, and the United Nations Declaration of International Women's Year, many states have made formal commitments to addressing gender equality. A myriad of measures have been adopted in areas such as education, health care and reproductive rights; yet, at the end of the millennium, inequalities between women and men in both the private and public spheres persist internationally. In 1995, at the UN Fourth World Conference on Women held in Beijing, China, the Platform for Action (1996: 117) adopted unanimously by 189 countries recommended renewed action to "integrate gender perspectives in legislation, public policies, programmes and projects...and seek to ensure that before policy decisions are taken, an analysis of their impact on men and women, respectively is carried out." This declaration indicated a consensus on the part of women globally that to realize gender equality would require the "mainstreaming" of gender concerns within public policy.

This perspective was echoed in the mandates of several multilateral institutions. In 1995, the International Labor Organization explicitly incorporated gender-based analysis in all stages of its programming cycle. Gender-based analysis guidelines were implemented at the United Nations and the World Bank, and promoted through the Commonwealth Plan of Action on Gender and Development. The World Bank's decision to support strategies to achieve gender equality, for example, was promoted with the rationale that persistent gender inequality would slow or lower economic growth rates. The World Bank deemed it essential to design public policies that could compensate for market failures, in the area of gender equality, to equalize opportunities and redirect resources. Today, many countries throughout the North and South have designed gender-based analysis tools as standard elements of research and policy development and assigned women-centred institutions within the bureaucracy to oversee their implementation.

Broadly defined, gender-based analysis is an approach to policy making grounded in a belief that formal equality—the same treatment for men and women under public policy—does not guarantee equality of results for both genders. Standard approaches to policy development assume that public policy is gender neutral and that men and women will experience policies similarly. Gender-based analysis challenges this premise, arguing that women and men's experiences of policies must be documented in order to ascertain if policies do affect men and women differentially, and the implications of this finding. Traditionally, governments tend to adopt a sectoral approach to public policy that ignores women's triple roles within the workplace, family and community. This may result in erroneous assumptions that inhibit both the efficiency and effectiveness of public policy. For example, employment planning that views women as workers identical to their male counterparts may assume a household support system that may, or may not, be in place for women.

At a theoretical level, gender-based analysis reflects a perspective that argues that substantive equality means ensuring that all persons, regardless of differences related to, for example, gender, race, class, disability and sexual orientation, should enjoy the same access to the

benefits and outcomes of policy. More specifically, the goal is to create gender equality, a situation wherein women and men have equal conditions for contributing to society economically, politically, socially and culturally, and benefiting from those contributions. The approach acknowledges that achieving gender equality may necessitate different policy strategies for men and women as well as policies flexible enough to address differences among women. It moves from the premise that equity must sometimes be fostered through measures that compensate for the historical and social realities that have prevented women and men from operating equally. As well, gender-based analysis is sensitive to differences across space and, therefore, advocates that research and policy initiatives take notice of the specificities of the location in which research is conducted and policies implemented.

The key principles of gender-based analysis can be summarized.

- Gender equality can only be achieved through recognition that policies may have differential impacts on women and men, which reflect their diverse life situations. Differences between women and men, as well as differences among women, must also be taken into account including, for example, diversity related to class, race, disability and sexual orientation.

- A gender-sensitive approach to research and policy development must incorporate an investigation and understanding of the historical and current socio-economic factors that may be contributing to women and men's experiences of inequality.

- To be effective, gender must be "mainstreamed" within each stage of the research and policy process. A substantive incorporation of a gendered analysis requires that gender be entrenched within each stage of the research, rather than added on as an optional variable for investigation at the end of the research process.

- Gender-based analysis involves a commitment to action-oriented research, that is, a gender-based analysis strategy is designed to lead to recommendations that will link research and policy in order to generate workable solutions to ending inequality for both women and men.

The Benefits of Gender-Based Analysis

There are many benefits to a strategy informed by gender-based analysis, which pursues an integrated approach to research and policy. At a macro level, a gender-sensitive approach to policy research can yield significant economic, social and political benefits. This type of research can help ensure the maximum participation by women in the economy as barriers to their full integration are properly identified and then minimized through effective policy options. Such initiatives can foster increased international competitiveness for the changing economy. Stemming the marginalization and underutilization of women in relation to labour markets, for example, has a range of potential economic benefits including increased tax revenues, reduced demands for social assistance, higher levels of economic productivity and improved health and welfare for women and their families.

Gender-based analysis also has positive implications for the democratization of political life. Insofar as it encourages the involvement of constituencies in civil society usually excluded from both research and accepted channels of policy making, gender-based analysis can establish principles of consultation and participation crucial in strengthening the links between the state and civil society. At the same time, a commitment to policy research informed by gender-based analysis can bring states in line with emerging international standards in the area of gender equality.

At the level of policy development, gender-based analysis has many advantages. It can help ascertain the gendered impact of research agendas and aid in determining whether specific policy options support gender equity and how women and men are affected by particular policy choices. Gender-based analysis research offers substantive policy direction through the collection of relevant gender-disaggregated data and reliable information from informants with experience and expertise in the area. This type of approach can minimize erroneous findings by combining quantitative and qualitative research and offering a triangulation of results.

In turn, this elevates the quality of advice that can be derived from the research and facilitates informed choices regarding workable policy options. A gender-based analysis approach can assist in improving the predictability of outcomes, exposing the gender bias embedded in allegedly "gender-neutral" policies and anticipating unintended policy consequences. The tools of gender-based analysis research are designed to expose the biases inherent in assumptions that policies achieve a desirable outcome if women and men are always treated exactly alike. In fact, that approach only perpetuates gender inequality because of structural barriers. For example, occupational segregation is perpetuated by the belief that all workers can adapt to male work patterns. While uniform policies usually accomplish their goals, they frequently fail with respect to specific communities or categories of people.

The gender-based analysis approach also encourages scholars and policy makers to situate knowledge within its historical context, the current policy climate and comparative information from other jurisdictions where appropriate. This holistic approach to the generation of evidence grounded in women and men's experiences ultimately ensures a more effective targeting of policies and programs. Additionally, the tools of gender-based analysis can assist in presenting policy recommendations in a credible and practical way, demonstrating how gender considerations can be balanced with other government priorities and considerations, and effectively evaluated. Finally, gender-based analysis is useful in answering appeals echoed cross-nationally for greater government accountability for policy actions.

Canadian Applications of Gender-Based Analysis

In 1995, as one of the signatories to the UN Platform for Action, the Canadian government instituted a five-year strategy known as the Federal Plan for Gender Equality. This initiative included a commitment to developing a systematic process to inform and guide future legislation and policies at the federal level by assessing the differential impacts of public policy on women and men. Canada re-affirmed this commitment in 1997 under the UN

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). The Canadian government outlined its objectives for achieving gender equality, including a required vetting of all programs and policies from federal departments and agencies, to assess their gender impact. This decision led to the adoption within the federal state and among provincial/ territorial governments of different approaches to gender-based analysis. Some selected examples illustrate the range of strategies employed and the impact of this approach.

Within the Department of Justice, gender-based analysis is now required in all policy and program development, research and interpretation of judicial decisions. Indeed, any departures from this framework must be accounted for in full. The tools of gender-based analysis have been communicated through professional development seminars with all employees to familiarize them with the steps involved. The Department of Justice has assembled a network of gender-based analysis specialists drawn from academia and women's organizations who act as resource persons to offer advice and guidance on issues related to policy development, research and the drafting of legislation. In keeping with the accepted wisdom that gender-based analysis is most effective when supported by senior levels of the bureaucracy, the Department also appointed a senior advisor on gender equality to spearhead this set of initiatives and monitor upper-level management mandated to implement these guidelines.

Perhaps the most exciting changes are occurring within Health Canada where five Centres of Excellence have been established to conduct gender-sensitive research on women's health, an area where the pressing need to pursue gender-sensitive research is most evident. The Centres of Excellence have been at the forefront in developing gender-based analysis tools in Canada and in initiating debate within the women's community as to its potential. Other government agencies have a much longer history of integrating gender into research and policy. The Canadian International Development Agency, for example, undertook a formal commitment to gender-based analysis in 1996, although its Women and Development unit dates back to 1984, and guidelines to address women and development issues were first issued in 1976. Human Resources Development Canada, led by the long-established Women's Bureau, has focussed on initiatives to end women's inequality in the work force such as employment equity and maternity benefits, and dealing with sexual harassment. Other government departments are engaged in developing gender-based analysis approaches that best mesh with their specific policy concerns. More recently, Citizenship and Immigration Canada has embarked on a project to "mainstream" gender into its policy cycle and is exploring the differential impact of immigration policies on men and women. Indian and Northern Affairs Canada has staffed a senior advisor on women's issues and gender equality.

The move toward the integration of gender-based analysis has altered the role of Status of Women Canada, allowing it to become more strategic in its activities and priorities in order to maximize the effectiveness of its resources. As Wilcox (1999) argues, there is now a new awareness among bureaucrats within SWC that they can no longer champion every issue affecting women in Canada. Rather, they need to become more focussed in their role within the bureaucracy. Gender-based analysis can potentially allow SWC femocrats to work on large key policy files and enable them to respond to emerging issues within the policy

community and within the political agenda while line departments maintain responsibility for the daily implementation of gender-based analysis into policy and program development.

Adoption of gender-based analysis has varied not only across federal departmental lines, but has been implemented in very different ways at the provincial/territorial levels. While provinces, such as Alberta and Ontario, have shown resistance to this type of policy approach, the Quebec government, in 1997, committed itself to the incorporation of gender-based analysis and has undertaken pilot projects in social services, health, finance, labour, immigration and statistics which the Secrétariat à la condition féminine co-ordinates along with the Executive Council and Treasury. British Columbia has shown a substantive commitment to gender-based analysis through its development of a comprehensive gender lens strategy in conjunction with the establishment of the free-standing Ministry of Women's Equality.[11]

The applications of gender-based analysis in policy research are extensive, and the use of this mode of analysis highlights many issues in which differential policy outcomes demand government action. With respect to pensions, recognition that the majority of seniors are women with lower levels of savings and that women are less frequently covered by private or employer-sponsored pensions than their male counterparts justifies the need for pension reforms that take women's realities into account. Reforms to Employment Insurance exempt persons who quit their jobs because of sexual harassment from penalties incurred for quitting. Targeting benefits from Employment Insurance to individuals who have been in receipt of maternity or parental benefits within the previous five years acknowledged women's role in childbearing and the impact of this role on employment cycles. Job training programs geared toward the different educational patterns, skills and child-care responsibilities of young women and young men aid in ensuring that both genders are integrated most effectively into the labour market (HRDC 1997).

Policies, such as these, accept that accommodating women's lives may require strategies that are flexible and reflect the labour force patterns of women. For instance, women head four of every five lone-parent families in Canada. Statistics, such as this, need to be factored into policies (e.g., job retraining policies). Research inspired by gender-based analysis has also revealed the female domination of care work and the connections between reductions in the public service, the expansion of women's unpaid care work and implications for women's performance and participation in the labour market. In sum, the policy implications of gender-based analysis are far reaching and vital to the achievement of gender equality.

How Is Gender-Based Analysis Operationalized?

Integral to the gender-based analysis strategy is the design of a flexible research plan capable of integrating a blend of quantitative and qualitative methodologies. While gender-based analysis expands gendered policy analysis beyond traditionally defined "women's issues" to the gendered implications of a wide range of policy areas, it does not reject quantitative methodologies or systematic inquiry. Instead, gender-based analysis calls for the collection of disaggregated data. This counteracts the problems with aggregated data that assume men's experiences to be the norm and research techniques that generalize findings to both sexes. Disaggregated data facilitate consideration of the differential impacts of

initiatives on women and men, and establish baseline data that can be employed to set measurable targets, define indicators and hypothesize about expected results.

Such a gender-sensitive methodology encourages the blending of research traditions and the contextualizing of the project. Because gender-based analysis moves from the assumption that knowledge is grounded in experience, an essential element of the qualitative component of this type of analysis is the pursuit of substantial consultation and shared learning with those constituencies directly affected by the policies in question. This involves the participation of women as individuals and as members of women's organizations, as well as consultation with gender experts who can aid in identifying barriers to women's equality. Interrogating women's own solutions and validating experiential knowledge opens up the research process and potentially uncovers new policy alternatives. The creation of coalitions and mechanisms involving government and non-government actors that derive from the qualitative research phase may have long-term implications for the success of the policy recommendations.

Beyond this set of techniques, however, gender-based analysis also encourages the uncovering of any potential bias in the research design that may assume that all persons, regardless of ethnicity, ability and gender, experience policy in the same way. Clearly, the success of gender-based analysis hinges on it being developed and implemented by researchers possessing relevant knowledge of the policy field and its internal dynamics. Also required, however, is self-examination by the research team to uncover biases toward those to whom the policy is directed. Such an approach challenges the neutrality of the researcher and encourages self-examination of the values and assumptions brought to the research process. As we have argued, because public perceptions of women's roles and contributions historically have been from a traditional perspective, public policy has responded by either reinforcing women's subordinate status or not valuing women's experience. Consequently, gender-based analysis tools challenge researchers to conduct their own personal "gender audit" to determine if their perceptions of women's roles and, in particular, societal perceptions of marginalized women are influencing the research agenda.

Clearly, there are challenges associated with this type of research and policy strategy. To be operationalized fully, the policy recommendations adopted at the end of the research project must have sanctions for non-compliance which require internal and external accountability, and commitment from elite levels of leadership. Gender-based analysis research may require additional resources to tailor the tools to the target groups. The blend of quantitative and qualitative evidence-based research can extend the time line and cost of research projects. Ultimately, however, benefits to policy research are justified, given the increased efficiency and effectiveness of the policies generated.

4. IT'S ALL VERY WELL FOR THE MAJORITY

As discussed, public policy is still seen by most public servants, many politicians and most policy experts as gender neutral. It has been a considerable struggle, therefore, to establish the fact that public policies and programs often affect women and men differently because of the differences in their lives. While gender-based analysis has the potential to address these long-standing biases, the gender-based analysis framework is limited to a subset of issues, policies and programs. This subset is wider than the old box of "women's issues" which included a few subjects that were clearly female, such as maternity leave. As noted, gender-based analysis is now being applied to issues such as immigration policy, to take into account, for example, women's greater vulnerability to violence and how this affects them in situations in which husbands or employers have power over them because of dependency in their immigration status. But gender-based analysis is rarely used with regard to economic and technology policies. Nor is it used to address the deep structures of racism, poverty and discrimination which result in the vulnerability to violence experienced by many women and some men.

Gender-based analysis is beginning to open up new policy areas to analysis by "experts" with some background in feminist analysis in sociology, social work, law and women's studies. But this type of analysis can be criticized for being *difference neutral,* too often representing what majority women want as what all women want. This is especially problematic concerning issues of security from violence. As we've noted, for most majority women in Canada, the prime security concern is protection from domestic violence. For many minority women, marginalized because of their race, sexual orientation or disability, public violence, including from caregivers and police, is also critical. The pressing issue for feminists today is to ascertain whether the new pattern of feminist "experts" speaking for women (inspired by the growth of gender-based analysis initiatives) actually results in the needs being heard of women who are not part of the majority or who are well-educated and different.

Earlier, we discussed how the bureaucratic culture in the federal civil service in Canada is hostile to advocacy. As a consequence, the garb of "expertise" is far more compatible with conventional civil service values than feminist advocacy. But if the advocacy element is removed, gender-based analysis may evolve into a status quo approach that represents the perceptions of well-educated, majority women as if they were the views of all women. This substitution jeopardizes, even further, the ability of the Canadian femocrat project to hear what minority women have to say. If the debates within women's organizations have taught us anything, it is that majority women should not presume to speak for marginalized women whose lives and needs are different because their race, sexual orientation, disability or other experiences give them less power, fewer resources and fewer opportunities than majority women. Of course, some of the women recruited into the "women's machinery" of government are themselves lesbians, part of minority ethnic or racial groups or have disabilities. Sue Findlay's (1993) "Problematizing Privilege: Another Look at the Representation of 'Women' in Feminist Practice" notes that such "minority" women are often expected to "represent" all other minority women, both within agencies of government and within women's organizations. Findlay's exploration of how such "representation" worked in Toronto in the early 1990s was

most revealing. Her experience reveals that, although women from groups "designated" for special concern now often hold jobs as visible tokens, and that while equity goals are being considered, they are usually expected to "represent," by their presence, all others in similar groups (race, disability, etc.). She concludes that such constituencies "have not been successful at integrating the issues facing these groups into mainline departments" (p. 213). Lesbians, of course, remain largely invisible within public bureaucracies and, generally, are not encouraged to "represent" others in their group through their presence.

Many minority women speak to this dilemma. Their presence as "visible" minorities is expected to symbolize the agency's openness to multicultural and Charter-based claims. But their recruitment and visible presence alone is the object, and they are not expected to represent members of their own group, that is, to be advocates. Indeed, their personal symbolic existence as "minority" or as, for example, "disabled" is viewed by many policy makers as equipping them to be "experts" on any minority-related concerns. So, for example, public servants of Palestinian origin find themselves cast in the role of "expert" and charged with explaining to White public servants the needs of Black immigrants from the West Indies. This framing of "difference" as homogeneous allows the state to appear to respond without mounting substantive initiatives to integrate difference into policy outputs. Additionally, our focus group participants spoke of the difficulty of openly pursuing, with the state, policies designed to address minority women's needs, for fear of backlash. One anti-violence worker whose activism involves working with lesbian communities explains.

> *I find there is a lot of political correctness going on, trying to gloss over the targeted groups. Often, you need to say that you are taking care of victims of violence generally, just in case you stumble upon a homophobe who would like to push aside your grant application. Sometimes, we say exactly what we do and who was dealt with almost as an act of subversion. Yet we are always stressed and left wondering if we should show our true colours, fearing that we may be missing out on grants because of this.*

5. WHAT WORKS AND WHAT DOESN'T: ANTI-VIOLENCE AS A PUBLIC POLICY DEBATE

Women marginalized in Western societies, because of race, sexuality, disability, poverty, age or internal colonialism, experience significantly higher levels of violence than White, mainstream women, and the kinds of violence experienced also differ with both random acts of public violence and structural violence prominently featured. All women are vulnerable to violence as long as systematic male dominance and the ideologies that support it persist. But marginalized women are much more vulnerable. For example, Statistics Canada data show Aboriginal women experience femicides at rates between five and ten times higher than for non-Aboriginal women (Gartner et al. 1998: 159). A 1989 report by the Ontario Native Women's Association revealed Aboriginal women experience violence in intimate settings at eight times the rate of other women (cited in Duffy 1998: 145). Similar reports from, and about, women with disabilities also reveal significantly higher rates. Despite controversy about its composition because of alleged underrepresentation of marginalized women, the 1993 Canadian Panel on Violence Against Women reported lesbians, teenagers and seniors are also especially vulnerable. In fact, just over half (51 percent) of all sexual assaults were on young women between 16 and 27.

What do these much higher levels of vulnerability mean in terms of relationships among women in women's movements, shelters and crisis centres usually dominated by White, mainstream women? Three first-hand experiences reveal the reality behind the often confusing and controversial statistics. First, the experiences of Aboriginal women are so different from those of White, mainstream women that it is important to use the framework of continuing colonialism to explain it. Within this structural approach, "the conditions of colonialism" are seen as creating the circumstances in which violence by Aboriginal men and women occurs, as well as violence against Aboriginal people by White men and women (Bachmann 1993). Patricia Monture-Okanee's 1992 text, "The Violence We Women Do: A First Nation's View," explores this perspective.

Lesbians experiencing violence from female partners reported similar experiences. Adrienne Blenman (1991: 61) broke the silence on this taboo subject, which also didn't "fit" the mainstream pattern and explanation. A Black lesbian, she observed about her experience:

> The question I remember being uppermost in my mind was why was I being beaten by a woman? I didn't connect my abuse to the abuses suffered by women at the hands of their male partners. I believed that as a lesbian, I was safe from violence in my relationships because women didn't hit each other. I think it was this belief that kept me involved [in the abusive relationship] for so long.

bell hooks (1988) has argued that violence in adult intimate relationships re-exposes wounds and vulnerable areas resulting from childhood abuse, so the wounded person feels betrayal as well as pain. The victim feels the loss of trust, but the perpetrator is often wounded also. Blenman (1991: 61) observed about her abusive female partner: "One of the main factors

contributing to the abuse was my partner's homophobia, even though she was involved with a woman. Homosexuality went against every new religious belief she held. In a way, every time she hit me, she was beating up on the lesbian part of herself."

Women with disabilities are also especially vulnerable. Rochelle (1993: 113), in "Bursting the Myth," asserts: "If other women feel like a target for assault, then I feel like the bull's-eye. I use a wheelchair, and I figure if someone's out there looking for an easy hit, it's me." Her analysis stressed the extreme vulnerability of many women with disabilities and their complete exclusion from mainstream women's movements and from the shelters and centres they created. Girls and women with a disability are assaulted much more frequently than able-bodied women, and the more disabled they are, the higher the rate.

> You wouldn't think anybody would pull a woman out of her wheelchair to rape her, or hit a little kid with crutches, but it happens. Boyfriends do it, spouses do it. Strangers, friends, families...teachers, doctors, even the counsellors and caretakers supposedly there to help, do it. It happens in homes, hospitals, schools, in accessible buses and taxis. If a woman with a disability seeks help from services for victims of violence, she'll find most are not built to accommodate her physical needs (Rochelle 1993: 113).

Women in developing and post-communist countries face far different experiences with violence. Amnesty International has assessed 161 countries as repressive to some degree, so state violence, war and civil strife are crucial contexts within which they experience violence. Large numbers of refugee women and children are one result, and they are especially vulnerable to violence in camps (Moussa 1998). But public violence and intimate violence are usually linked. Bunch and Carrillo (1998) report that in Mexico violence is present in at least 70 percent of families. Sixty-seven percent of wives in Papua New Guinea and over two thirds of wives in South Korea were beaten. They also report high levels of intimate femicide, abortion of female fetuses and female infanticide. When both sexes receive similar care and nutrition, there are 105 females for every 100 males but in South and West Asia, North Africa and China there are about 90 million "missing women" as men outnumber women 100 to 94.

Many mainstream Western feminists believe the high levels of violence experienced by marginalized women in the West and women in developing and post-communist countries can be attributed to "barbaric" cultural practices. Such interpretations are now revealed as "orientalist," and third-wave feminists insist we delve more deeply to understand why and how these patterns exist and expand our analysis to incorporate issues related to poverty and the aftermath of colonialism and neo-colonialism.

Differences in How Women Think about Violence

Beyond the agreement that violence against women is unacceptable and must stop, differently situated women disagree about what constitutes violence, what causes violence, women's roles in perpetrating violence and how to deal with those who commit violent acts. These differences are not just important in terms of academic theory, but also within the

activities and structures of women's movements. There have been conflicts in some shelters for battered women in Canada, for example, because mainstream shelter workers believe violence is part of "man's nature," while many Aboriginal women and women of colour believe poverty, racism and colonialism affect men's behaviour. Some of the (still too few) Black, Asian and Aboriginal women working in shelters believe White women won't admit complicity in the structural violence of racism, pointing out that young, poor, non-White men are the most frequent victims of violence, often at the hands of the (still mainly White) police. Conflict within women's institutions is not the only consequence; the ability of women's movements to create and sustain coalitions to achieve shared goals is also weakened if mainstream women think their experiences and analyses of them are universal. In fact, women's experiences with violence vary considerably, as do understandings of violence.

White mainstream women in the West enjoy comparatively high standards of personal security. They face little threat of overt violence from their state. Their mothers' advice to "get help from a policeman when you are in trouble" reflects the fact that they don't need to fear becoming an individual who has "disappeared." Influenced by first-wave feminists, many second-wave, mainstream feminists deplore violence in all forms. Because most women worldwide face repressive regimes in which states use violence against them, many believe their community's use of force is essential to their future security. As Nira Yuval-Davis (1997: 113) notes:

> Feminists from the Third World justifiably argue against...an automatic condemnation of all acts of violence...without taking into account who carries out the violent campaigns and why. They would also argue that they could not afford the luxury of being anti-militarist because the national liberation of oppressed people can only be carried out with the help of an armed struggle.

Women who have fled to Western countries to escape violence often find it hard to convey their experiences. Mainstream Western women find it hard to understand women who themselves have taken up arms. Yet, we must come to understand those experiences if we are to learn to work together.

Thinking about Violence in Canada

In 1983, *Canadian Women's Studies* devoted an issue to the subject of "Violence" (vol. 4, no. 4). Its dramatic cover showed a young, White woman with a black eye and a bruised cheek. The articles reveal what "violence" meant then for the English-Canadian women's movement: men battering their wives and partners, male-inflicted incest, pornography focussed on male sexuality, male-on-female rape and sexual harassment, and homophobic violence suffered by lesbians. Articles about how to run shelters and change laws were also featured. The security concerns of race-minority, Aboriginal and poor women were addressed only in one brief article which described the abuse experienced by Indian women at the hands of Indian men, why they "take it" and how their kids are removed by the Children's Aid Society because they drink. In all but one of the articles, women are the victims of violence and men the perpetrators within

a violence-against-women gender lens. The hot debate was if pornography caused men's violence and whether it should be censored. This violence-against-women agenda reflected the experiences of White, mainstream women who controlled the politics of second-wave women's movements in the early 1980s. Some important voices and experiences of violence were absent: older women about elder abuse, immigrant women about war or torture or about relatives who had "disappeared," and Aboriginal women about violent dispossession, incarceration in residential schools and violence turned inward and manifested in alcoholism, glue sniffing and suicide.

Close to two decades later, many things have changed. In Canada, December 6 became the day commemorating the 14 women killed in Montréal in 1989 because they were studying engineering and, according to their murderer, because they were feminists taking study places away from men. A firestorm of controversy ensued because some women wished to grieve in all-women settings, and others compared the crime to men who batter and rape. In the process, women's movements became more open to new voices around anti-violence agendas. A movement against violence against women led by men began (the White Ribbon Campaign). A concept of the *continuum of violence* emerged which made more links between personal and institutional violence. This idea provided the framework for a 1991 issue of *Canadian Women's Studies* (vol. 11, no. 4) in which both women and men discussed men's violence for the first time as a problem they shared. "Difference" was incorporated in some articles which explored experiences of violence of race-minority women and women with disabilities. Perhaps the most significant breakthrough was an article that examined women's violence against other women, and a poem written by Rita Kohli, "Musings of a South Asian Woman in the Wake of the Montreal Massacre," which challenged White women to add racism to their definition of violence.

At a 1992 conference, Patrica Monture-Okanee, a Mohawk citizen, challenged the mainstream feminist premise that violence is best seen through a gender lens. Insisting her race and her gender "are all in one package" (1992: 193), Monture-Okanee argued that her whole community, including men and boys, suffers from the violence of racism and internal colonialism. Her text focussed on the fact that women do violence to one another through their involvement in oppressive systems, such as racism, even if they don't directly inflict a blow or pull a trigger. She challenged feminists to support her people in their quest for justice: "I do wish you would come stand beside me.... Only then will we stop doing violence to each other" (1992: 194).

Also in the early 1990s, changes occurred which expanded women's experiences of violence, including the end of the Cold War and its aftermath. For women, "liberation" from Communism meant the disintegration of the security communist states had provided. Violent "new nationalisms" tolerated or fostered atrocities, such as mass rape, as part of ethnic cleansing. In Latin America, dictatorships were toppled and women played an active role in challenging repressive regimes and in struggles to establish democracy and restore security. Many who suffered violence, including torture, in these struggles migrated to Western countries bringing with them experiences of a much broader range of violence. Increasingly, violence has been conceptualized more broadly, with the lowering of the artificial barriers among segments of the world and categories of women. The continuum

of violence includes acts of violence from the most intimate settings to the most public. Moreover, it assumes public violence is as important for women worldwide as violence in intimate settings. These new conceptualizations of the spectrum of violence against women provoked a new wave of activism around anti-violence campaigns. In the context of vigorous debates within feminism around issues of difference and diversity, however, the anti-violence movement also had to address the different needs of minority women in their struggles for security from violence.

6. SUCCESSFUL RELATIONSHIPS WITH STATE FEMINISM

Case Study: Violence Against Women Services in Quebec

In this section, we present our empirical findings regarding the relationship between state feminism and women's movements, using anti-violence organizing structures as the analytic lens. We begin with the case of Quebec where the range of services for victims of violence[12] is broad. There are 76 shelters throughout the province, a telephone service, SOS Violence, that is accessible free of charge across Quebec and financed by the Ministère de la Justice, and a network of women's centres and community organizations, such as the Association des resources intervenant auprès des hommes violents, that offers help at the local level. As well, Centres local de services communautaires (CLSCs) and hospitals house specialized programs to engage in prevention strategies and work on pilot projects with police forces. Of particular importance are the four tables de concertation which act as key sites for the exchange of information and co-ordination of resources. These bodies are consultative and bring together community organizers, health and social service representatives, the police and other individuals intervening at the judicial level. Additionally, there are 22 sexual assault centres throughout the province (Centres d'aide aux femmes aggressées sexuellement). Specialized clinics in four hospitals and one CLSC in Montréal also respond to sexual assault. Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels is an active partner in ensuring that victims are returned to safe environments following hospital stays.

In terms of the role of state feminism, the Conseil du statut de la femme's approach to violence issues is captured in its commitment to the prevention of violence against women. This objective is framed in its policy of "degré zéro" which it distinguishes from the federal government's position of "zero tolerance" on violence against women. For the Conseil, the prevention of violence, rather than the stopping of violence, is encapsulated in the "degré zéro" slogan. Research reveals that the Conseil du statut de la femme has addressed the area of violence against women consistently throughout its tenure. In 1978, the Conseil, in consultation with women's groups, prepared *Politique d'ensemble de la condition féminine pour les québécoises, égalité et indépendance* that called for the Ministère des affaires sociales (MAS) to encourage the creation of shelters and rape crisis centres. This document urged the establishment of emergency and counselling services for victims of battering and rape. In co-operation with the Ministère de la Justice and MAS, the Conseil held regional colloquiums on violence against women and children in 1980-81 to publicize the issue. As the campaign for the funding of shelter and rape crisis centres unfolded at the end of the 1970s, the role of the Conseil du statut de la femme as an important ally in this struggle was unquestionable (Masson 1998).

Indeed, while Quebec feminists working in the anti-violence movement were always cognizant of the potential problems associated with engagement with the state, the "decision of women's service groups to seek permanent funding from the Ministry [Ministère des affaires sociales/Ministère de la Santé et des Services sociaux] was not naïve. Rather, it was a calculated gamble that lobbying and political pressure could establish a balance of forces strong enough to withstand attempts to override their commitment to self-determination"

(Masson 1998: 107). Masson concludes (p. 126) that alliances with state feminism were instrumental in gaining political attention for the issue of violence against women and for the funding of women's services by the Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), despite a divergence of opinions between women's service groups and the Conseil about how these funding relationships should unfold.

While the Conseil's work on anti-violence issues continued throughout the 1980s, the massacre at the École polytechnique on December 6, 1989 appears to have been a major catalyst for a renewed activism within the CSF around violence issues. The discourse around their policies concerning violence, however, shifted throughout the decade. In the early 1990s, Conseil documents described violence as an issue of personal safety. By 1992, violence against women was situated, by the Conseil, within an understanding of inequality between the sexes. In the Conseil's more recent work, ending violence against women is described as something which women need to do to eliminate the systemic inequality between the social conditions of women and men.

Before 1992, the Quebec government lodged efforts around violence against women in the health and social services department as well as in the departments of communications, justice and public security. In 1992, an interministerial committee was formed to co-ordinate these policies, with the emphasis limited to domestic violence. This meant that sexual assault was marginalized as an issue, which the Conseil argued was problematic. During this period, the Conseil's work on the violence portfolio included participation in the interministerial committee looking into intervention strategies for rape victims. It also produced a document defining types of violence affecting women and providing an inventory of laws and policies of the federal and Quebec governments related to violence against women. During this time, the Conseil advocated a more holistic approach to policies around violence against women, targeted to address the range of violence to which women were subjected, pointing favourably to the example of the Ontario NDP government's approach to ending violence against women.

Structurally, the Conseil lobbied for policy co-ordination that would involve the following government departments: health and social services, justice and public security, education, immigration and cultural communities, and state secretariats for Aboriginal peoples, women, family, and people with disabilities. Additionally, the Conseil supported the inclusion of community organizations and groups providing services to victims of violence as an integral element of any co-ordinated strategy. Clearly, as the documentary evidence attests, diversity concerns were an identifiable sub-theme of the debates on the policy approach that would best address violence against women. It is instructive to note, however, that diversity questions were restricted to considering the needs of immigrant and racialized women, Aboriginal women and women with disabilities. Lesbians were excluded from the agenda at this time.

In the mid-1990s, the Conseil initiated five studies on violence against women in the areas of sexual harassment, incest, domestic violence, sexual assault and pornography. This research was justified as necessary to develop an egalitarian vision of the relationship between the sexes. What is noteworthy about this research is that it incorporated the opinions and comments of shelter workers and representatives from other organizations that work with

victims of violence. In 1993, the profile of violence against women issues gained prominence with the government's announcement of a commitment to the goal of equality of the sexes with the adoption of A Shared Future, a policy concerning the status of women. The policy outlined five objectives, and the government guaranteed that efforts would be made in each area over a 10-year period:

- women's economic independence;
- respect for women (physically and psychologically);
- elimination of violence against women;
- the valuation of women's contribution to society; and
- the enhancement of women's role in regional development.

In 1995, the Quebec government responded to the Conseil's *Pour que cesses l'inacceptable: avis sur la violence faites aux femmes* by unveiling a policy for intervention in cases of domestic violence which led to increased funding for community organizations working to help victims of violence. This decision grew out of a major consultation on domestic violence conducted in 1994 with representatives from government ministries, community organizations, service providers, universities and other specialists working on domestic violence. The government's rationale for such a strategy was the need to better co-ordinate government policy in this area, because of increasing economic constraints.

The Conseil has addressed the impact of state decentralization and funding-related issues, arguing that what resulted was an increased valorization of the social services offered by community organizations because of decentralization and devolution. Various services have been integrated into CLSCs or other government-controlled networks. This move may have consequences for the autonomy of the services. The paradox with such institutionalization, however, is that while funding may stabilize groups as a consequence of reorganization, the closer link to the state may permit less independence as the state is in a position to define mandates and shape objective.[13] The Conseil's analysis of this development, however, is that such institutionalization will, on balance, have positive outcomes for women's equality agendas. Elements of the shelter movement, however, have argued consistently that a lack of co-ordination among various service providers, accompanied by insufficient funding, impedes effective action on the domestic violence front.[14]

There has been much discussion within the Quebec feminist community regarding the effects of decentralization and state funding on organizing efforts by women. Political scientist Diane Lamoureux (1997), reflecting on the emergence of the shelter movement, argues that as state funding grew, radicalism within the movement declined and processes of professionalization and bureaucratization led to overall depoliticization. The more recent treatment of this topic by sociologist Dominique Masson, however, suggests alternative conclusions. Masson's (1998) study of women's service groups in the Saguenay-Lac-Saint-Jean region and the impact on shelters, women's centres and a rape crisis centre of funding by Quebec's Ministère de la santé et des services sociaux documents how women "played the state" during the restructuring of Quebec's welfare state. This process unfolded quite differently in Quebec than in the rest of Canada and, in fact, provided opportunities for

Quebec women to establish new partnerships with the state in the context of an overall shift to the "localization of social solidarities" (Masson 1998: 78). Masson's analysis suggests that institutionalized relationships with the state do not necessarily derail feminist goals; rather, opportunities for pursuing equality agendas remain and have been exploited successfully by various elements within the anti-violence sector.

While the Conseil's work on diversity matters within the arena of violence against women has appeared limited, in its *Orientations triennales du Conseil du statut de la femme 1998-2001*, the Conseil appears to broaden its diversity mandate, with an acknowledgment that heterosexuality is less and less "the norm" in Quebec society. It also identifies increasing pressure on society and the state to recognize diverse relationships by developing appropriate social and legal frameworks. This statement offers an opportunity to incorporate sexual identity into policy development within the Conseil. In this final section, we review the marginalization of lesbians from strategic action concerning violence against women and the opportunities for new alliances with state feminism.

Lesbians and Violence in Quebec

One measure of the capacity of the women's movement, the state and the women's policy machinery in Quebec to respond to diversity concerns within anti-violence policies is the extent to which lesbian needs and claims have been integrated successfully. Although Quebec has prohibited discrimination on the basis of sexual orientation since 1977, this has not eliminated discrimination and heterosexism within provincial laws, nor has it eradicated violence against lesbian and gay populations. In response to a series of gay bashings in Montréal in 1993, and following public pressure from gay and lesbian activists, the Commission des droits de la personne held public hearings on the issue of discrimination and violence against sexual minorities. This development made space on the public agenda to raise the visibility of violence against, and among, lesbians and offered a critical opportunity to investigate existing services for lesbians in this area.

In answer to the Commission's initiatives, the Caucus Lesbien was created in response to the fact that there was no organization to defend the rights of lesbians in Quebec with regards to violence concerns. Furthermore, many lesbians perceived existing gay and lesbian organizations as inadequately prioritizing the specific needs and realities of their lesbian membership. In making its deposition to the Commission, the Caucus goal was to identify the socio-demographic profile and realities of Quebec's lesbian population and to outline the role and responsibility of the state in preventing further discrimination and violence against its lesbian citizens. In preparation for the submission, Caucus Lesbien conducted an empirical study of violence against lesbians, the first of its kind in Quebec. Measuring violence according to "public violence" (that to which lesbians are subjected in the community and workplace) and "private violence" (that which may occur among family and friends), Caucus Lesbien found widespread evidence of violence directed at the lesbian community. Their findings revealed that 61.8 percent of lesbians had experienced occasional negative attitudes and intimidation within their private relationships. In the public sphere, 53 percent reported they had been victims of discrimination with 36.3 percent having experienced violence of a verbal, psychological or physical nature (Caucus Lesbien 1993).

Perhaps even more revealing was the response of lesbians when queried about how they accessed the state following incidents of violence. Most reported they did not turn to the police or other state institutions for assistance because of the threat of further discrimination. This rejection of state services reveals the deep-seated fear lesbians have of being judged negatively or disbelieved because of their sexual identity, or of being subjected to a homophobic police force. The report also noted a lack of mechanisms to deal with complaints of homophobic violence that is in itself a deterrent to reporting such crimes. Additionally, the research found that lesbians perceived the Commission as unhelpful in the processing of complaints around discrimination and violence, thus reinforcing a profound sense of alienation from the state.

In its final report, the Commission acknowledged that available health and social services poorly answer the needs of lesbians, and even increase the discrimination toward lesbians and gays as a result of prejudice, misinformation and lack of sensitization on the part of individuals employed by these services. The Commission also noted the failure of community clinics (CLSCs) to adapt to the needs of lesbian clientele, especially in cases involving violence. Finally, the Commission noted that similar difficulties exist among women's centres across Quebec which are meant to offer services to all women experiencing violence. In short, the findings of Caucus Lesbien and the Commission des droits de la personne du Québec confirmed that available responses to violence against women do not incorporate the full diversity of all women's experiences.

Since the Commission released its findings in 1994, the Groupe d'Intervention en violence conjugale chez les lesbiennes has emerged to address issues of domestic violence against and among lesbians. The Groupe d'Intervention is the only organization of its kind in Canada dealing specifically with domestic violence against lesbians from within a feminist framework. The organization has three aims:

- understanding violence in lesbian couples;
- intervention through the establishment of groups which deal with abused lesbians as well as lesbians with violent behaviours; and
- training/awareness of social workers, personnel in health and social services, justice, public security and community organizations as to the realities surrounding domestic violence within lesbian relationships.

In addition to these three functions, the group boasts an active research component that is generating literature on this issue for use by state institutions, shelters and the lesbian community. In 1995, group members made a presentation to the Quebec government's interministerial committee on domestic violence and, the following year, received official recognition from the Régie Régionale de la Santé et des services sociaux de Montréal-Centre. The group also received funding from the Centre de recherche interdisciplinarie sur la violence familiale in 1996 to conduct a study on violence against lesbians. One other important development is that this organization engages in outreach to both the Anglo-Quebec and the Franco-Ontarian population. More recently, training sessions around issues of lesbian violence have been conducted with shelter workers in Ottawa, Ontario and Chelsea, Quebec.

The recognition of these groups by elements of the Quebec state, and the movement within the Conseil to address issues of sexual minorities indicate that opportunities are developing to influence the policy process and inject a more holistic diversity agenda. This synopsis of the relationship between feminist activism around violence against women, state feminism and the Quebec bureaucracy makes clear that political opportunities to address diversity questions in this policy area *are* available, and may be facilitated by processes of decentralization and a particular model of state feminism.

Case Study: Australian Experiences—Women's Action in the Area of Anti-Violence Policy

In Australia, the central theme of the government-supported anti-violence programs in all the jurisdictions researched was that violence against women is a serious crime. It must be understood by all to be unacceptable in Australian society; and all perpetrators must be punished by the state with equal severity. The intensity of commitment to this theme was very strong and held by both elected women and femocrats. The New South Wales minister for the status of women was perhaps the most insistent that no variations could be permitted.

No women's movements argue that "violence against women is OK" or that fighting against it is trivial. There may be important differences, however, in understanding the problem in four key areas: what constitutes violence, what causes violence, what roles men and women play in perpetrating violence, and what should be done about men who perpetrate violence against women and children. A key question is whether such differences are recognized and if they can/should be accommodated. Majority feminists in the jurisdictions studied all approached violence issues within a "violence against women" framework. Some minority women, and especially Aboriginal women, in contrast, presented different understandings of the problem, including the "continuum of violence" concept which looked at all forms of violence in the society. In this framework, men could also be recognized as victims of violence, and women could be recognized as perpetrators. They argued that violence against children, woman-on-woman violence and the structural violence associated with poverty, race oppression, forced removals and some immigration experiences must be included if violence is to be understood in ways that can accommodate the needs and claims of Aboriginal women and some non-English speaking women. In some key ways, the Australian model of interaction between organized feminism and government permitted new concepts of politics within which claims of marginalized and oppressed women can be accommodated.

New South Wales

New South Wales has one of two surviving Labor governments. In 1997, NSW's feminist status of women minister advanced a strong majoritarian perspective on all aspects of the violence brief. She argued that "the key is that it [violence against women] is against the law and must be punished" (personal interview with Jill Vickers, Sydney, Nov. 27, 1997). She rejected perpetrator programs being tried in several other states on the grounds: "You can't do it and not have a diminishment of the fact that it is a crime." In rejecting perpetrator programs, she asserted: "Why should part of the limited resources for women go to fund programs for men? I have an unforgiving view. They've clearly broken the law and should be punished." The main accommodation New South Wales provides for Aboriginal women is that two of the 83 refuges funded by the state are Aborigine-only shelters. Non-English

speaking and Aboriginal women who sought alternate ways of dealing with violent men were seen by both politicians and femocrats as needing education (pamphlets in many "community" languages announced "it's a crime"), not accommodation. Ideas, such as alternate justice system structures or healing circles, instead of incarceration, were strongly rejected on grounds that they would weaken the efforts to convince Anglo-Celtic, Australian men that wife bashing is a crime.

The New South Wales government, in early 1997, introduced several new initiatives in the violence against women area. First, they adopted a "whole-of-government" approach to domestic violence in which the Department for Women is the change agent co-ordinating activities throughout government, as other departments assume the Department's responsibilities. In response to questions concerning government action on any special needs of Aboriginal women, the minister noted that, because Aboriginal Legal Services (funded by the Commonwealth) would not deal with Black-on-Black violence, the New South Wales government, led by her department, established the Aboriginal Women's Legal Support Program. It helps Aboriginal women seeking to prosecute Aboriginal partners or to obtain restraining orders against them.

The New South Wales government also established the Violence against Women Specialist Unit in 1996 based in the Crime Prevention Division of the Attorney General's Department. It introduced a new strategy to reduce violence against women, including establishment of the Council on Violence against Women to advise on a co-ordinated whole-of-government response to violence against women. This Council had 10 experts from the community, including a distinguished chair, a senior representative from the Premier's Council on Women and the six senior public servants responsible for the whole-of-government initiative. One Aboriginal woman (a community anti-violence educator) and one woman of non-English speaking background (a multicultural anti-violence educator) were among the community appointees. Regional specialists are now placed in the Police Services, the Department of Community Services or New South Wales Health in the 17 regions of the state. There is little evidence of incorporation of non-majority understandings of violence issues except in the Women's Information Service—a referral unit provided by the Department for Women. (A similar unit is present in most states.)

Western Australia

In Western Australia, in 1997, there was a coalition Liberal/National Party government. There were no feminist women in cabinet, but there was femocrat machinery from previous Labor regimes that had a woman premier. Western Australia is one of Australia's "new frontier" states with pastoral agribusiness and mining the strongest sectors of the economy. Over a third of Western Australia's residents are immigrants, many from Asia but also White immigrants from South Africa and Britain. In March 1998, the legislature effectively decriminalized abortion in response to an intense political crisis in which two Asian doctors were prosecuted for performing abortions. The right-of-centre Court Government, elected in 1993, adopted a "women are customers too" approach. It restructured the advisory committee that had been geographically representative. The restructured council now includes some race-minority women and now has "corresponding members" outside of metropolitan Perth, but remains largely Perth-dominated.

Because of the Commonwealth/State Anti-Violence Initiative, Western Australia also had its special Violence Against Women Project, which the Court Government did not weaken, although the ideological "spin" has changed. The Government passed new legislation, for example, to introduce stiffer penalties (A$6,000/18 months in jail) for men breaching a restraining order. Other legislative changes proceeded slowly showing that this area is not a high priority. Attached to the Women's Policy Development Office is the Special Domestic Violence Task Force. Five of the Unit's 23 staff were committed to this project. Western Australia funded 16 regional refuges out of the Family and Child Service Department. In addition, state–Commonwealth funding supported over a dozen anti-violence services in and around Perth, for a total Western Australia female population in 1996 of 861,600. Seven of these supported non-English speaking (14.4 percent of the female population) and "Indigenous" women (2.8 percent). Elected women constituted an average of about 20 percent on political bodies including the Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC) regional councils.

Western Australia also has a domestic violence council, but unlike New South Wales, it is a peak body, structured to represent the views of organizations and workers in the field to government, not a council including government experts and policy overseers. The Domestic Violence Unit co-ordinates policy and oversees policy delivery in the area. The Women's Advisory Committee, which gains infrastructural support from the policy unit, has briefly appointed women to advise government on women's issues but has no explicit representational base. The Council contains several race-minority women but senior femocrats were all Anglo-Celtic. The Western Australia programs showed some openness to minority women's perspectives but within an interpretive framework of "feminist orientalism"; that is, race-minority and especially Indigenous women (the term used in Western Australia) are viewed as victims needing special assistance, not as agents who can assert their own, sometimes different, interpretations and claims. Moreover, Indigenous women activists relate mainly to the government machinery designed for them, much of it controlled by funding from the commonwealth level. In Western Australia, as in the Northern Territory, this results in little contact between White femocrats and Indigenous women and little sense of responsibility for understanding or accommodating their needs.

South Australia

This state provides the most extensive evidence of efforts to work with Aboriginal women on domestic violence. South Australia was the only non-convict colony and gave women the vote first. Some feminists view the state as a seedbed of innovative projects. It has a Liberal government, recently weakened in an election to a minority government. The premier introduced changes in the organization of the anti-violence services as part of his run-up to the 1997 election. There was no strong woman minister, in 1997, but there was an effective femocrat machinery inherited from a previous Labor government, and effective women members who had been in cabinet on the opposition benches (interviews conducted by Vickers and Rankin, Adelaide, 1997). The large Labor opposition after the 1997 election contained an unprecedented number of women members.

The Liberal Government introduced an advisory committee to deal with anti-violence measures that included both race/ethnic minority women and an Aboriginal woman. The

advisory committee was viewed with suspicion by South Australia femocrats mainly because they saw potential for manipulation and patronage since its members served short terms with high turnover rates. In this advisory committee, "diversity" was promoted through the appointment of one non-English speaking woman (of Greek and business origin) as a senior femocrat. South Australia's programs included the Domestic Violence Council struck in 1985. A 1987 review, produced by the Council, was done in close co-operation with a number of task forces, including an Aboriginal issues task force. This expert Council adopted a wider conception of diversity, based on a report written by a well-known academic of Black-on-Black violence in the Northern Territory.

The 1997 Review of Services for Women and Children Escaping Domestic Violence resulted in a re-organization of the services funded jointly by the state and Commonwealth under the Supported Accommodation Assistance Program. The implementation report, *It's My Choice*, recommended service provision which recognizes the different needs of women who have previously been marginalized whether by the structure of the service or by assumptions in the conceptual framework within which policy was developed. For example, the Implementation Committee recommended that "women experiencing domestic violence from lesbian relationships have access to domestic violence services" and that staff receive "appropriate training to ensure better support for women experiencing violence from other women." In its discussion of "culturally responsive services," the report argued the "communal living arrangement" common to the shelters leaves non-majority women open to "the potential for racism" and that "cultural differences in relation to food preferences, child-rearing practices and customs can lead to...conflict." The Report also notes: "Feedback indicated Aboriginal women find communal living with Anglo women intimidating, especially when there is an excessive focus on...cleanliness, expensive furnishings, curfews, rules and routines for children." The implementation report recommended the development of secure cluster housing as an alternative, increases in Aboriginal-specific services and a restructuring of the metropolitan (Adelaide) services (those serving mainly White, majority women) to achieve this noting that 22 percent of all services involve Aboriginal women and 20.3 percent involve migrant women. The rationale for this re-organization was that these are publicly funded services, which have an obligation to provide "culturally inclusive" and "culturally appropriate" services.

The fact that a network of femocrats, in various departments, was able to produce such a report with a largely disinterested government reflects the strength of the Australian model. Although the premier had introduced changes in shelter systems on grounds of improving services to rural citizens during the run-up to the election, the analysis of diversity was not part of this reform. There was resistance on the part of some majority, White feminists who saw the dilution of metro services as unacceptable; however, a new openness to a more inclusive, diversity-sensitive analysis of anti-violence strategies did emerge.

7. WHAT DO WE LEARN FROM THESE CASE STUDIES?

The examples in this report illustrate that there is no single approach to ending violence against women. Neither is there one method of interaction with the state than can be used cross-nationally. Instead, women's groups must develop the skills necessary to evaluate the opportunities and constraints available in their own jurisdictions and consider how best to access state feminist machinery as part of their equality-seeking agendas. As this research indicates, the strategies selected must be appropriate for the institutional and political context in which women mobilize. Women's groups may conclude, for example, that the key is to get as many of "their own" as they can into senior political and bureaucratic positions, although there are well-established problems of representation with this strategy. Women's groups may determine that the key is having your position heard in the implementation of policy and so seek a presence in the bureaucracy where policies are converted into programs and regulations. Another approach is to ensure women's positions are considered in the shaping of policy, which may mean a longer-term strategy aimed at changing how the policy disciplines view the world. Some of the possible models for implementing these strategies are seeking access through:

- political parties and electoral politics;
- women's movements and pressure politics;
- a femocrat approach based on influential special machinery that is responsive to women's movements;
- the courts interpreting and litigating vis-à-vis the constitution; and
- education and transformation of the intellectual framework.

As this report has documented, the 1990s were marked by increased pressure from the international community for states to assume responsibilities to act on behalf of their women citizens. Restructuring of status-of-women machinery characterized states cross-nationally. In Canada, this resulted in the contraction of the "women's state" at the federal level, but in some sub-national contexts, for example British Columbia and Quebec, state feminism expanded. Even in states in Australia with right-of-centre governments, advisory councils were retained and specialized ones created in this period, as in New South Wales around the issue of violence. In Canada, the long-established role of NAC as "a parliament of women" was increasingly marginalized.[15] As NAC integrated diversity and difference into its representational practices, it became marginalized by women in the political class, women bureaucrats and the media, all of which contributed to its alienation from the policy process.

Across many states, relationships between movements and governments were transformed as input from women citizens into the public policy process was now channelled through a gender-based analysis, expert-based approach. With virtually no trained gender-based analysis specialists, and very limited, available university training in this area, small, often under-funded, state feminist agencies are not well designed structurally to assume the role of

a policy unit. This posed a challenge for state feminism, as originally conceived, in acting as a conveyor of policy needs/analyses from outside.

As the backdrop to these developments, the globalizing forces transforming economic, political and social relations presented women with new issues around which to organize and new potential allies with whom to work. Many Canadian women, for example, mobilized in the 1980s to resist free trade fearing negative effects on Canadian sovereignty, women's employment and especially a weakening of social services. Although unsuccessful in the sense that Canada entered into a regional trade group that is now expanding, the issue has not gone away. Today, women face the question of what action can be undertaken when domestic governments do not have the (final) authority to decide policy in areas of concern to women. This has caused many women to explore the possibilities for cross-border alliances with, in the Canadian case, American and Mexican women to explore the potential in these regimes for policy gains for women.

Canadian women cannot assume, however, that women in other countries will share perspectives on any or all policy issues. Women who were marginalized when women's politics focussed mainly within Canada's borders, may now be invaluable guides to understanding the positions of women from outside Canada with whom Canadian women wish to work. Women's groups in Canada, therefore, now need to assess when cross-border mobilizations can be mounted and what structures will be needed to facilitate such co-operation. At home, this also necessitates rethinking how to bring women in Canada, who have experience of other countries, into a more central position in groups and movements to build understanding of women's politics in other countries. Given current global realities, accessing information about feminist activism, in contexts similar to Canada's, appears even more useful as women's groups plot strategies to interact with a restructured state.

In Australia, the nature of the federal system (a congruent organization, i.e., no significant ethnic or racial differences among the states) has made possible a tradition of Commonwealth–state co-operation in providing services for women that makes the question of the level of government with which women should engage mostly irrelevant. The strength of majoritarianism in the ideological environment, especially under Labor governments, makes it difficult for minority women's claims to be asserted in formulating policy, or even in administering it. The success of the South Australian anti-violence program and the entrenchment of women's concerns in the political cultures of individual states is important in aiding Canadian women, especially minority women, to assess the political opportunity structures in their jurisdictions in the face of government responses to globalization.

As argued in this report, research in Canada suggests that where women's organizations perceive significant opportunities for them to participate in public decision making, the organizations tend to be the least open to involvement by marginalized women. Majoritarianism in movement approaches to public policy is most evident in Quebec where a vigorous movement enjoys significant access to effective policy machinery and strong femocrat structures. Ironically, women's movements have been most open to, and successful

in, integrating minority women's concerns in jurisdictions such as Alberta and Ontario, where they have the least access to public decision making (Rankin 1996). As in Australia, government ideology affects women's opportunities, especially for race-minority women and lesbians. For example, opportunities for access declined in both Ontario and Manitoba when Conservative parties defeated NDP governments. And, while NDP governments have provided access to majority women, as Labor governments have in New South Wales, they always have to provide a good environment for minority women to make claims that may challenge what the majority of women seek.

Where women's machinery has been weakened (or seems weakened) in Canada, women's organizations tend to lose confidence in state feminism as a model of interaction. This is in contrast to the Australian context where there are more aspects of state feminism. State-provided women's services are co-operative efforts between state and Commonwealth governments, and a strong cadre of femocrats operate co-operatively across the country. It must be acknowledged, however, that the lengthy tenure of the Liberal National Coalition Government under Prime Minister John Howard has weakened the Commonwealth structures and programs of state feminism. In Canada, disillusionment with state feminism has led some groups to choose either a more confrontational model of interaction in alliance with other counter-hegemonic groups or pursuit of their goals through the courts. Since the confidence of women in political parties is significantly lower than in Australia (although Canadian women's success rate in gaining elected office is about the same, indeed, better for minority women), majority women are not turning to political parties as a way of achieving their public policy goals. The first-past-the-post electoral system and an unelected Senate limit opportunities within political parties, and women report being "turned off" by partisan politics.

We have also noted the growing importance of action on the international stage. Although in response to globalizing forces, women seek to influence their government indirectly through activism in international arenas, this may only be effective when the "national" government has the power to impose the terms of international treaties on lower levels of government, as in Australia, or in unitary states. Before women's groups initiate this type of action, however, the opportunities available to increase their leverage with domestic governments through this level of activism at the international level must be carefully weighed.

Marian Sawer (1996: 9) notes that historically, Australian feminists have put considerable effort into international work. "Work towards strengthening international instruments has been seen as an important lever for gains at home and the other side of work to strengthen the organizational capacity of the women's movement." In contrast, although British-Canadian women were somewhat involved in international activism before the 1960s, this was not a deliberate strategy between 1960 and 1990 (probably because this was a period of extraordinarily high immigration, and feminist movements grappled with difference issues, French–English interaction and defences against U.S. incursions). In Canada more recently, feminists have refocussed on the international arena, particularly following the UN 1995 Fourth World Conference on Women held in Beijing, China. As noted, the Canadian government's pledge of support for the recommendations contained within the Platform for

Action has given women a new document around which to design approaches to press states to comply with their international commitments to women's equality.

In particular, feminists have used CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), adopted by the UN General Assembly in 1979. Only the United States, among industrialized countries, has not ratified it. In theory, these countries are obligated to pursue policies in accordance with the Convention and to report their compliance to the United Nations. The convention addresses many issues of sex discrimination and promotes both gender-based analysis and national machinery in its processes. But it failed to address explicitly the issue of violence against women. Aware of this gap, the CEDAW Committee produced general recommendation 19 in 1992, in which it elaborated on the meaning of discrimination to include violence against women. This led to an amendment of its reporting guidelines instructing states to include, in their periodic reports to the committee, information about statistics, legislation and support services in this area (Bunch and Carillo 1998: 243).

Transforming human rights concepts from a feminist perspective to take a greater account of women's lives has been the project of international feminist networks since the late 1980s when the Gabriela women's coalition in the Philippines launched its Women's Rights Are Human Rights campaign. In the Decade for Women conferences (Mexico City, 1975; Copenhagen, 1980; and Nairobi, 1985) advocates raised the issue of gender-based violence demanding attention to the constraints it places on women's full participation in society. At the fourth conference (Beijing, 1995), violence against women in the family, in public and in armed conflict, was recognized as a major obstacle to women's enjoyment of their human rights.

This progress reflected an organized effort by women's networks internationally to transform human rights discourse. When it became apparent that the 1993 World Conference on Human Rights was likely to proceed with no mention of women's rights and violence, these networks and the UN femocrats (e.g., UNIFEM) acted. The result was the United Nations *Declaration on the Elimination of Violence against Women*, adopted in 1993 by the General Assembly. As Bunch and Carillo (1998: 237) note, this document was a landmark in three ways.

- It situated violence against women squarely within the discourse on human rights. The Declaration affirmed that women are entitled to equal enjoyment and protection of all human rights and fundamental freedoms, including liberty and security of person, and freedom from torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

- It enlarged the concept of violence against women to reflect the real conditions of women's lives. The declaration recognized not only physical, sexual and psychological violence, but also *threats* of such harm; it addressed violence against women within the family as well as within the general community, and confronted the issue of violence perpetrated by the state.

- It pointed to the gender-based roots of violence. The declaration reflected the fact that gender-based violence is not random violence in which the victims happen to be women: the risk factor is being female.

In 1994, the UN Commission on Human Rights appointed a rapporteur on violence against women with the mandate of reporting to the UN on issues of violence and making recommendations for action to the UN and to governments.

The human development report, published annually by the UN Development Program since 1990, is another avenue for looking at violence against women. Canada's high rating is reduced when women's lives are considered (from number one to number seven). This is less of an avenue because Canada's rankings are high. But the federal government's sloughing off of its responsibility regarding violence against women is a possible lever for feminist movements. The UN documents squarely assign, to states, accountability/ responsibility for actively seeking to eradicate violence against women. Canadian women's movements need to re-evaluate how best to maximize usage of these documents to address violence issues experienced by the most vulnerable women.

It is our view that the political opportunity assessments of majority and minority women may well be different in some jurisdictions, especially where representational structures associated with state feminism are weak. Majority and minority women may respond differently to the effects of globalization on the political opportunity structures they face. As we have argued, historically, the organized women's movements in Canada have been funded by governments and have sought services from governments. The English-speaking movement has been wary of partisan involvement and of a full-blown femocrat strategy. In Quebec, in contrast, feminists have made clear choices about strategy as did women in Australia. Feminist groups must rethink their relationship with the state because governments for a decade have been rethinking their relationships with the women's movement. Perhaps, it is now time to reconsider strategies previously discarded.

Don't Wait to Be Asked!

To date, the relationship between feminist activists and the state at all levels, has tended to function such that states decide when to request the participation of women activists in the policy process and women activists wait to be called. Women's groups may need to disrupt that pattern and begin to take more initiative in building relationships with public servants willing to play the femocrat role on specific issues. That is, women's organizations must accept more responsibility for building policy networks—networks of potential femocrats in various departments whose jobs give them an interest in the specific policy or program. In particular, women's groups can help potential femocrats educate themselves, especially about diversity and minority women's views and needs by providing them with information, including them in e-mail and list-servers, and inviting them to group meetings and conferences. Undoubtedly, this is a difficult task. Our focus groups revealed a significant amount of frustration in relation to government structures, most pointedly around the matter of funding. As one Montréal anti-violence activist explained:

> *We all spend a lot of time filling out grant applications...I don't have anyone that can handle a new application and spend hours figuring out what they [the government] want that specific year. This problem is true with all levels of government, and it is the biggest obstacle for all community organizations.... While we are filling out those applications, we are not offering services, and this is the biggest waste of resources. All governments fail to see that.*

Femocrats need to respond more sensitively to the pressures under which activists toil in the current economic and political climate. Nevertheless, women activists must assume more responsibility for building and sustaining relationships with femocrats. Conversely, it is also important that they better understand the structural constraints under which femocrats labour. Femocrat Lynn Sproule (1998) has argued that women activists and femocrats must stop focussing exclusively on the negative aspects of state feminist relationships. Too often, women activists have used consultations, for example, to express their extreme frustrations with their shrinking access to government generally. Too often, femocrats have expressed their frustrations with women activists who inadequately understand the way government works by excluding them from opportunities to gain more knowledge about policy making and how it can be accessed. Sproule's observations about consultations in the Department of Justice are revealing. She stresses the marginalized existence of femocrats and their "silencing" when they seek to raise questions about the implications of policies for women's equality. She notes that many grass-roots women activists perceive them only as comfortable, middle-class and mostly White women who are part of the problem rather than part of the solution. Femocrats, then, are seen as far too radical by their public service colleagues but shunned as potential allies by women activists, who often believe they have the power to achieve change but don't use it.

> [T]he fall 1997 consultation was particularly disappointing in that members of the coalition on violence against women seemed to totally dismiss the work and expertise of femocrats in positions to facilitate the development of policies and laws advocated by the coalition. If the coalition was seeking to undermine the credibility of Justice femocrats with their Justice colleagues—and the minister herself—their strategy was excellent (Sproule 1998: 9).

Sproule stresses the importance of feminists in pursuit of women's equality on both sides of "the great state divide" listening to one another and learning from one another. This means that both activists and femocrats must take responsibility for building and sustaining effective linkages on an ongoing basis. Moreover, each must accept responsibility for educating the other. Activists must inform and educate femocrats regularly and communicate "the authority of experience" which femocrats need to make their case internally. Conversely, femocrats must communicate regularly with their network of activists, advising on how government works, especially as constant restructuring makes it increasingly difficult to know even which department or level of government is responsible for specific policies or programs.

Beating the "Federalism Fox Trot"

As noted above, Canada's complex marble cake federalism makes it especially difficult for activists to determine which level of government is responsible for policies and programs. The anti-violence area is a very good example of the problem. Women's campaigns to achieve security from violence as a basic right of citizenship involve aspects that are the responsibility of all levels of government from the local to the international. Here is an instance in which femocrats must take responsibility for developing ongoing structures to help activists and women's groups channel their energies rather than having to fathom the arcane complexities of a constantly changing and often dysfunctional system.

As yet, there is in Canada limited co-ordination among governments, and minimal co-ordination among femocrats working at the various levels on anti-violence strategies. Moreover, women activists are too often told "not our responsibility" and expected to figure out a division of power so complex that even political scientists find determining lines of responsibility difficult. Our experiences with the Australian model impressed us with the structures femocrats at both the state (provincial) and Commonwealth (federal) levels had developed to co-ordinate their own work and to enhance co-operation with women's groups. The annual meetings that include ministers responsible for anti-violence initiatives provide a regular forum for planning collaborative actions in a chosen subject area. This co-ordinated campaign on violence is a very good example. Instead of women citizens being expected to figure out who is responsible for what aspects of the anti-violence agenda, femocrats and politicians work within regular structures to tackle the problem.

Such a systematic structure of co-operation also results in a more focussed approach by women's groups. Instead of the demand overload that has characterized the relationships between women's groups and femocrats so often in Canada, systematic priorities are established in Australia. This is facilitated, moreover, by the existence of advisory councils composed of the presidents of the major women's organizations both at the Commonwealth level and in most states and territories. Unlike the defunct Canadian Advisory Council on the Status of Women, these councils are composed of women who are presidents of their organizations rather than patronage appointments. The councils convey the concerns of the groups represented to femocrats and the ministers in particular policy areas. But there are other important structural models to note. For example, in New South Wales, cross-department committees focussing on protecting women from violence exist and incorporate as members both front-line service providers and presidents or executive directors of advocacy organizations in the field; that is, femocrats, police, service workers and advocates work together as allies, serve on committees designed to co-ordinate programs and devise policies. This co-operative approach to working strategically in a limited number of key areas has also been the pattern increasingly in Quebec. For example, the highly visible World March 2000 focussed on only two areas—violence and poverty, although a range of demands was conveyed to governments through this historic project.

Working Across Borders

In this text, we have argued that globalization is making "borders" of all kinds more and more permeable. Information technology makes it as easy for groups to work across

provincial and national borders as to work with groups in the same city. The emergence of multi-level governance and the blurring of responsibilities between jurisdictions all create new opportunities as well as greater complexity. Our focus groups and interviews revealed two different reactions to these changes. The first was an increased focus on local struggles. The second was distraction from local struggles and an increased focus on international causes. Neither has produced very good results in terms of developing co-ordinated approaches to women's security from violence where they live.

The changes involved in globalization can have the effect of pulling women out of their preoccupation with local struggles by opening their eyes to what is working and not working elsewhere. New information technology provides new approaches to organizing. The success of the Policy Action Research List (PAR-L) as an on-line resource for activists and femocrats alike illustrates how new horizons and concrete information can be shared across borders. Femocrats may also have an important role to play in this, however, especially since cross-border alliances will be crucial in developing Canadian women's capacity to promote equality within the large regional blocks being created by globalization and free trade. Each women's group active in a specific area, such as the campaign for security from violence, should be able to gain electronic access to information that identifies access points and opportunities for advocacy and alliance building, as well as providing basic information about how governments work and share responsibilities.

Rankin's (1996) comparative study of feminist organizing at the provincial and territorial levels has demonstrated that our most serious impediment to effective feminist mobilization on a pan-Canadian basis is limited communication among feminists and femocrats across internal borders. Our focus groups, which often turned into information sharing among groups working within anti-violence movements in a single city, confirmed the chronic communication gaps that exist within feminist circles. This fragmentation can and must be changed. Of course, this commitment to new technologies requires a resource and training commitment. Several activists pointed to the critical role of new technologies in future feminist mobilizing, but noted:

> *[These] are new ways of communication for which we have not been trained and for which we do not have the equipment.*

We believe femocrats need to work co-operatively with women's groups to pursue opportunities to equip women's movements with the technologies and skills necessary to bring organizing into the 21st century.

8. RECOMMENDATIONS

Our vision for state feminism in Canada is of a system in which co-operation, co-ordination and regular exchanges of information on strategies, alliances, what works and what does not, occur regularly using new technology. To realize this vision, however, also requires the rebuilding of trust among increasingly fragmented women's movements. Rebuilding trust between femocrats and activists is crucial; but so too is rebuilding trust between majority and minority women on a new basis of mutual respect and equality. We believe that some new structures and practices are needed for this rebuilding to occur. As one activist argued:

> *The institutional changes important to us are at the level of consultation. What is difficult about this is that there are several actors who all have differing interests.... However, the government needs to be increasingly aware of the way citizens empower themselves to have a voice and ask for change. They need to listen to us.... This is a recognition that we are a democratic society and the work that we are doing contributes to upholding democratic principles.*

In keeping with these comments and based on our analysis of the changing nature of feminist activism and women's relationship to the state in a globalizing and decentralizing era, we recommend the following.

A new permanent consultative body should be established. Given the restructuring of state feminist institutions, we call for the creation of a new council that could include the presidents of 50 women's organizations, 10 of which would change each year. A steering committee would be selected from among the council members. The council would serve as a body to convey the positions of their organizations and members to government in areas of mutual concern. The council would meet annually with femocrats and ministers. The steering committee could be convened more frequently. It is crucial that such a council not be subject to patronage appointments as was the CACSW. Its function should be to represent to government the views of women's organizations in areas of pressing policy concerns. *It will be especially important that minority and marginalized women's groups are well represented in such a forum.* The model of Quebec's Conseil du statut de la femme should be explored for insights in how to achieve ongoing legitimacy. The Australian councils can also provide insights.

Formal policy networks need to be established working primarily through information technology in areas such as the anti-violence portfolio. These networks should include activists, women's groups, service providers, academics, femocrats and interested politicians. As a minimum, such on-line policy networks can keep the major actors in policy and program development informed of one another's thinking. Ideally, the sort of synergy and creativity we see emerging in the area of women's health policy will develop.

An annual conference should be developed at which women from different contexts and localities can meet, exchange ideas and experiences and come to understand one another better. These should not take the form of a lobby. Rather, women activists, front-line workers, politicians and femocrats should meet as women with different roles to play and learn about one another's situation and constraints. The core of such a conference could well be an annual meeting of federal and provincial ministers and femocrats *in conjunction with* a meeting of their movement counterparts. It would be especially useful if such a conference could move to different parts of the country so participants can learn about the diversity of women's lives and experiences as activists. This sort of initiative should be supported by a full range of communication technologies, including Web sites, a list-server and teleconferencing.

Given the opportunities and constraints at play between women's movements and the state, these suggestions represent a tentative step toward retooling state feminism for the new millennium. In an era marked by the pressures of globalization and decentralization, we argue these and other similar initiatives are vital to reposition women's groups in relation to their governments and ensure that gender and diversity are integrated substantively into public policy. The new realities challenging feminist activists also require researching models used elsewhere to probe how best to restructure our relationships with the state. We believe that "bothering with government" can still provide women with opportunities to achieve feminist goals. Indeed, our collective ability to rethink interactions with governments in creative and innovative ways may well be the critical test for the achievement of equality and justice for all women.

BIBLIOGRAPHY

Andrew, Caroline. 1994. "Women and the Welfare State." *Canadian Journal of Political Science.* XXVII: 4 (December).

Bachmann, Ronet. 1993. *Death and Violence on the Reservation.* New York: Auburn House.

Bashevkin, Sylvia. 1996. "Losing Common Ground: Feminists, Conservatives and Public Policy in Canada during the Mulroney Years." *Canadian Journal of Political Science.* XXIX: 2 (June).

Blenman, Adrienne. 1991. "The Hand that Hits Is Not Always Male." *Canadian Woman Studies.* Vol.11 (Summer): 4.

British Columbia, Ministry of Women's Equality. 1997. *Gender Lens: a guide to gender-inclusive policy and program development.*

Brodie, Janine. 1996. "Restructuring and the New Citizenship." In *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada.* Edited by Isabella Bakker. Toronto: University of Toronto.

Brooks, Stephen. 1998. *Public Policy in Canada: An Introduction.* Toronto: McClelland and Stewart.

Bunch, Charlotte and Roxanna Carillo. 1998. "Global Violence Against Women: The Challenge to Human Rights and Development." In *World Security: Challenges For a New Century.* Edited by Michael T. Clare and Yogesh Chandrani. New York: St. Martin's Press.

Burt, Sandra. 1998. "The Canadian Advisory Council on the Status of Women: Possibilities and Limitations." In *Women and Political Representation in Canada.* Edited by Manon Tremblay and Caroline Andrew. Ottawa: Ottawa University Press.

———. 1995. "The Several Worlds of Policy Analysis: Traditional Approaches and Feminist Critiques." In *Changing Methods: Feminists Transforming Practice.* Edited by Sandra Burt and Lorraine Code. Peterborough: Broadview Press.

CACSW (Canadian Advisory Council on the Status of Women). 1988. "The Equality Game: Women in the Public Service (1908-1987)." Ottawa.

Canada. 1995. *Setting the Stage for the Next Century: The Federal Plan for Gender Equality.* Ottawa: Public Works and Government Services.

Canada, Human Resources Development Canada, Women's Bureau. 1997. *Gender-based Analysis Backgrounder.*

Canadian Panel on Violence Against Women. 1993. *Changing the Landscape.* Ottawa: Supply and Services Canada.

Caucus Lesbien. 1993. *Des droits a reconnaitre: heterosexisme et discrimination envers les lesbiennes.* Montréal.

Chappell, Louise. 1998. "Political opportunity structures and political strategies: a comparison of the Australian and Canadian women's movements." Unpublished doctoral thesis. University of Sydney, Department of Government and Public Administration.

Chowdhury, Najma and Barbara J. Nelson. 1994. "Redefining Politics: Patterns of Women's Political Engagement from a Global Perspective." In *Women and Politics Worldwide.* Edited by Barbara Nelson and Najma Chowdhury. New Haven: Yale University Press.

Collier, Cheryl. 1995. "A Tale of Two Provinces: Women, Parties and Governments in Ontario and Manitoba: 1990-1995." Unpublished master's research essay. Ottawa: Carleton University, School of Canadian Studies.

Commission des droits de la personne du Québec. 1994. *De l'illégalité a l'égalité: Rapport de la consultation publique sur la violence et la discrimination envers les gais et lesbiennes.*

Conseil du statut de la femme. 1998. *Orientations triennales du Conseil du statut de la femme 1998-2001.*

———. 1996. *Partenariat état/communautaire: Les groupes de femmes y gagnent-ils au change?*

———. 1995. *La violence faite aux femmes: à travers les agressions à caractère sexuel.*

———. 1994. *La violence conjugale au Québec: un sombre tableau.*

———. 1993. *Pour que cesse l'inacceptable: avis sur la violence faite aux femmes.*

Demczuk, Irene et al. 1998. *Au-delà des mythes: la violence conjugale chez les lesbiennes.* Montréal: Groupe d'Intervention en violence conjugale chez les lesbiennes.

Doern, Bruce and Richard Phidd. 1992. *Canadian Public Policy.* Scarborough: Nelson.

Domestic Violence Council. 1997. *It's My Choice.* Adelaide: Government of South Australia.

Duffy, Ann. 1998. "The Feminist Challenge: Knowing and Ending the Violence." In *Feminist Issues: Race, Class and Sexuality.* Edited by Nancy Mandell. Scarborough: Prentice Hall Allyn and Bacon Canada.

Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec et Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes

victimes de violence conjugale. 1994. *Pour Diminuer l'incidence de la violence conjugale.*

Findlay, Sue. 1993. "Problematizing Privilege." In *And Still We Rise: Feminist Political Mobilizing in Contemporary Canada.* Edited by Linda Carty. Toronto: Women's Press.

———. 1987. "Facing the State: The Politics of the Women's Movement Reconsidered." In *Feminism and Political Economy.* Edited by Heather Jon Maroney and Meg Luxton. Toronto: Methuen Publications.

Gartner, Rosemary, Myrna Dawson and Maria Crawford. 1998. "Women Killing: Intimate Femicide in Ontario 1974-1994." Resources for Feminist Research. Vol. 26(3-4).

Geller-Schwartz, Linda. 1995. "An Array of Agencies: Feminism and State Institutions in Canada." In *Comparative State Feminism.* Edited by Dorothy McBride Stetson and Amy G. Mazur. Thousand Oaks: SAGE Publications.

hooks, bell. 1988. *Talking Back: Thinking Feminist, Thinking Black.* Toronto: Between the Lines.

Jenson Jane and Susan D. Phillips. 1996. "Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada." *International Journal of Canadian Studies.* Vol. 14 (Fall).

Lamoureux, Diane. 1997. "Les services féministes - de l'antiétatisme a l'intégration subsidaire." In *Women and the Canadian State.* Edited by Caroline Andrew and Sanda Rodgers. Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press.

Lavigne, Marie. 1997. "Structures institutionnelles en condition féminine - le cas de Conseil du statut de la femme du Québec." In *Women and the Canadian State.* Edited by Caroline Andrew and Sanda Rodgers. Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press.

Masson, Dominique. 1998. "With and Despite the State: Doing Women's Movement Politics in Local Service Groups in the 1980s in Québec." Unpublished doctoral thesis. Ottawa: Carleton University, Department of Sociology and Anthropology.

Monture-Okanee, Patricia A. 1992. "The Violence We Women Do: A First Nations View." In *Challenging Times: The Women's Movement in Canada and the United States.* Edited by Constance Backhouse and David H. Flaherty. Montréal: McGill-Queen's University Press.

Morris, Cerise. 1982. "No More Than Simple Justice: The Royal Commission on the Status of Women and Social Change in Canada." Unpublished doctoral thesis. Montréal: McGill University.

Moussa, Helen. 1998. "Violence Against Refugee Women: Gender Oppression, Canadian Policy and the International Struggle for Human Rights." *Resources for Feminist Research.* Vol. 26(3-4).

Pal, Leslie. 1992. *Public Policy Analysis: An Introduction.* Second edition. Scarborough: Nelson Canada.

Phillips, Susan D. 1996. "Discourse, Identity, and Voice: Feminist Contributions to Policy Studies." In *Policy Studies in Canada: The State of the Art.* Edited by Laurent Dobuzinskis, Michael Howlett and David Laycock. Toronto: University of Toronto.

———. 1992. "New Social Movements and Unequal Representation: The Challenge of Influencing Public Policy." In *Democracy with Justice.* Edited by Alain-G. Gagnon and Brian Tanguay. Ottawa: Carleton University Press.

Polanyi, Karl. 1975. *The Great Transformation.* New York: Octagon.

Quebec. 1995. *Politique d'intervention en matiere de violence conjugale: prévenir, dépister, contrer.* Government of Quebec.

Rankin, L. Pauline. 1996. "Experience, Opportunity and the Politics of Place: A Comparative Analysis of Provincial and Territorial Women's Movements in Canada." Unpublished doctoral thesis. Carleton University: Department of Political Science.

Rankin, L. Pauline and Jill Vickers. 2000. "Why Bother with Government? An Action Manual for Women's Groups in Canada." Research report conducted for Status of Women Canada, Ottawa.

———. 1998. "Locating Women's Politics." In *Women and Political Representation in Canada.* Edited by Manon Tremblay and Caroline Andrew. Ottawa: Ottawa University Press.

Rochelle, R. 1993. "Bursting the Myth." *Canadian Woman Studies.* Vol. 13(4).

Sawer, Marian. 1996. *Femocrats and Ecorats: Women's Policy Machinery in Australia, Canada and New Zealand.* Op. 6 United Nations Research Institute for Social Development.

———. 1990. *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia.* Sydney: Allen & Unwin.

Sawer, Marian and Jill Vickers. 1998. "Women and Constitutional Activism in Australia and Canada." Unpublished manuscript.

Sproule, Lynn. 1998. "Between a Rock...Finding a New Place." Paper presented to the Women's Policy Research Conference Washington, D.C. June.

Stetson, Dorothy McBride and Amy G. Mazur. 1995. "Introduction." In *Comparative State Feminism.* Edited by Dorothy McBride Stetson and Amy G. Mazur. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Trimble, Linda. 1992. "Federalism, the Feminization of Poverty and the Constitution." In Conversations Among Friends. Edited by David Schneiderman. Edmonton: Centre for Constitutional Studies.

United Nations. 1996. *The Beijing Declaration and the Platform for Women.* New York: UN Department of Public Information.

Valentine, Fraser and Jill Vickers. 1996. "Released from the Yoke of Paternalism and 'Charity': Citizenship and the Rights of Canadians with Disabilities." International Journal of Canadian Studies. Vol. 14 (Fall).

Vickers, Jill, Pauline Rankin and Christine Appelle. 1993. *Politics As If Women Mattered: A Political Analysis of the National Action Committee on the Status of Women.* Toronto: University of Toronto Press.

Wilcox, Krista. 1997. "Getting Government Right? Government Reform and the Impact on the Federal Women's Equality Machinery." Unpublished master's research essay. Ottawa: Carleton University, Department of Political Science.

Yuval-Davis, Nira. 1997. *Gender & Nation.* London: SAGE Publications.

ENDNOTES

[1] All quotes appearing in this document attributed to activists are taken from confidential focus groups conducted with anti-violence organizations in Toronto and Montréal. The Australian component of this research was conducted in 1997 and included interviews with feminist bureaucrats and anti-violence activists in Sydney, Perth and Adelaide.

[2] For a more detailed discussion of the arenas in which women are politically engaged, see Rankin and Vickers (1998).

[3] For a discussion of the origins of the term "femocrat," consult Sawer (1990).

[4] While White women received the federal franchise by 1918, for example, Asian women, women with a disability and Aboriginal women were excluded with some waiting 70 years for full political rights as citizens.

[5] The early history of women's policy machinery is documented in Linda Geller-Schwartz, "An Array of Agencies" in Stetson and Mazur (1995).

[6] For a more complete treatment of the CACSW, consult Burt (1998).

[7] These regional offices are located in Bas-Saint-Laurent, Gaspésie, Îles-de-la-Madeleine; Saguenay, Lac-St-Jean; Québec, Chaudière, Apalaches; Mauricie, Centre du Québec; Lanaudière, Laurentides; Abitibi-Témiscamingue; Estrie; Montréal; Laval; Montérégie; Outaouais and Côte-Nord.

[8] The Conseil's budget in 1990-91 was $3,898,468 compared to $3,947,069 in 1997-98. The Conseil's budget peaked in 1992-93 at $4,231,500 (CSF annual reports).

[9] We need to remain aware that other states face quite different challenges, especially impoverished states and those emerging from authoritarianism.

[10] Feminist analyses, to date, have held that the further away from home, the harder it is for women to participate. This is now being challenged, especially as women seem to be gaining from the transnational aspects of the European Union system. Similarly, debates about positive/negative aspects of federalism are ongoing. Some women reported that the impact of downloading makes activism more difficult because of multiple decision-making centres, while others argued the advantages of more points of access.

[11] See, for example, B.C. Ministry of Women's Equality (1997).

[12] Conseil documents consistently refer to "victims" of violence rather than "survivors" of violence, which is used more commonly in English Canada. In *Pour que cesses l'inacceptable: avis sur la violence faite aux femmes* (1993), the Conseil acknowledges this distinction, explaining that the term "survivor" does not clearly correspond to the experience of most

women. We use the terminology employed in Quebec in our discussion of violence against women policies in Quebec.

[13] Here Masson's (1998) work on the impact of state funding may offer an important corrective to traditional thinking on this subject.

[14] See, for example, Fédération de ressources d'hébergement (1994).

[15] For an analysis of NAC's role from its founding until the late 1980s, consult Vickers et al. (1993).

Projects Funded Through Status of Women Canada's Policy Research Fund
Call for Proposals:
The Integration of Diversity into Policy Research, Development and Analysis *

Women's Movements and State Feminism: Integrating Diversity into Public Policy
L. Pauline Rankin and Jill Vickers

Substance Use and Pregnancy: Conceiving Women in the Policy Making Process
Deborah Rutman, Marilyn Callahan, Audrey Lundquist, Suzanne Jackson, Barbara Field

Sponsorship... For Better or For Worse: The Impact of Sponsorship on the Equality Rights of Immigrant Women
Table féministe francophone de concertation provinciale de l'Ontario
Andrée Côté, Michèle Kérisit and Marie-Louise Côté

North American Indian, Métis and Inuit Women Speak About Culture, Education and Work
Carolyn Kenny, Haike Muller, Colleen Purdon

Aboriginal Women's Health Needs and Barriers in Nova Scotia and New Brunswick
Kinapi'skw Consulting
Philippa Pictou, Patricia Doyle-Bedwell, Terri Sabattis

Employment Equity Policy in Canada: An Interprovincial Comparison
Abigail B. Bakan, Audrey Kobayashi

* Some of these papers are still in progress and not all titles are finalized.

Les mouvements de femmes et le féminisme d'État : intégrer la diversité à l'élaboration des politiques gouvernementales

L. Pauline Rankin et Jill Vickers
Adjointe à la recherche : Ann-Marie Field

Recherche en matière de politiques
Policy Research

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

Les mouvements de femmes et le féminisme d'État : intégrer la diversité à l'élaboration des politiques gouvernementales

L. Pauline Rankin et Jill Vickers
Adjointe à la recherche : Ann-Marie Field

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Mai 2001

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)
Rankin, L. Pauline, 1960-

Les mouvements de femmes et le féminisme d'État : intégrer la diversité à l'élaboration des politiques gouvernementales

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Women's movements and state feminism.

Publ. aussi sur l'Internet.
Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-65775-6
No de cat. SW21-80/2001

1. Féminisme – Canada.
2. Féminisme – Australie.
3. Femmes – Politique gouvernementale – Canada.
4. Femmes – Politique gouvernementale – Australie.
I. Vickers, Jill, 1942- .
II. Canada. Condition féminine Canada.
III. Titre.
IV. Titre: Women's movements and state feminism.

HQ1453.R36 2001 305.42'0971 C2001-980160-2F

Gestion du projet : Julie Cool et Beck Dysart, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition : Mary Trafford et Cathy Hallessey, Condition féminine Canada
Révision et mise en page : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.
Traduction : Joly Hébert Translation Inc.
Lecture comparative : Christiane Ryan
Coordination de la traduction : Monique Lefebvre, Condition féminine Canada
Contrôle de la qualité de la traduction : Linguistica

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 10e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359
ATME : (613) 996-1322
Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse http://www.swc-cfc.gc.ca/.

RÉSUMÉ

Le présent document étudie les liens entre les mouvements de femmes et le féminisme d'État afin de découvrir les possibilités d'intégrer la diversité à l'élaboration des politiques gouvernementales, ainsi que les obstacles à cette démarche. La recherche est fondée sur une analyse comparative des mécanismes de promotion de la femme au Canada et en Australie et se concentre sur la capacité des organismes féministes d'État de favoriser l'interaction entre les mouvements de femmes et l'État afin d'assurer la réussite d'interventions politiques en matière de diversité. Le document présente des études de cas de lutte contre la violence provenant du Québec et de trois États australiens (Nouvelle-Galles du Sud, Australie-Occidentale et Australie-Méridionale). En cette ère marquée par la mondialisation, qui a contribué à la restructuration radicale des organismes d'État, le rapport conclut que l'intervention des femmes dans l'élaboration de politiques peut favoriser considérablement l'intégration des enjeux de la diversité aux débats politiques, à condition qu'il existe des liens efficaces entre les féministes et les organismes féministes d'État.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE iii

SOMMAIRE iv

INTRODUCTION 1
Définition du projet de recherche 1
Pourquoi avoir choisi le thème de la violence? 2

1. DÉFINIR LES PARAMÈTRES DE L'ACTION POLITIQUE 5
Comprendre les rouages de la politique officielle 5
Qu'est-ce que le féminisme d'État? 7
Le féminisme d'État au Québec 12
Leçons de l'Australie : la version des fonctionnaires féministes du féminisme d'État 13
À quoi sert le féminisme d'État? 15
Le féminisme d'État et l'évolution des possibilités d'intervention politique 17

2. STRUCTURES GOUVERNEMENTALES : VUE D'ENSEMBLE 19
Qu'est-ce que le fédéralisme? 19
Comment les femmes ciblent-elles leurs revendications? 20
Comment la mondialisation se répercute-t-elle sur les gouvernements? 21
Les organismes internationaux et la mondialisation 23
Les réactions du gouvernement du Canada à la mondialisation 24
La décentralisation : l'importance grandissante des administrations publiques provinciales, territoriales et locales 26
Analyser les répercussions de la mondialisations sur les stratégies des fonctionnaires féministes : l'exemple de l'Australie 27
La diversité : les défis à relever 29
La culture bureaucratique et les revendications des femmes : une alliance impossible? 30

3. LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET L'INTÉGRATION DES DIFFÉRENCES ENTRE LES SEXES 34
Comment établit-on la politique gouvernementale? 34
L'analyse comparative entre les sexes dans le contexte international 35
Les avantages de l'analyse comparative entre les sexes 37
L'application de l'analyse comparative entre les sexes au Canada 38
La mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes 40

4. C'EST TRÈS BIEN POUR LA MAJORITÉ, MAIS 43

5. RÉUSSITES ET ÉCHECS : LA LUTTE CONTRE LA VIOLENCE COMME THÈME DE DÉBAT SUR LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES 46
Les différents points de vue des femmes sur la violence 48
Réfléchir sur la violence au Canada 49

6. RAPPORTS FÉCONDS AVEC LE FÉMINISME D'ÉTAT 52
Étude de cas : les services en matière de violence à l'endroit des femmes au Québec 52
Étude de cas :expériences de l'Australie — l'action menée par les femmes dans le domaine des politiques de lutte contre la violence 57

7. QUELLES LEÇONS TIRONS-NOUS DE CES ÉTUDES DE CAS? 63
Prenez l'initiative! 68
Ne pas entrer dans la « valse hésitation fédérale » 69
La collaboration transfrontalière 71

8. RECOMMANDATIONS 73

BIBLIOGRAPHIE 75

NOTES 80

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale s'appuie sur une bonne recherche en matière de politiques, c'est pourquoi en 1996 Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques. Ce dernier appuie la recherche stratégique portant sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif est de promouvoir le débat public sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes afin de permettre à des personnes, à des groupes, à des décideurs et à des analystes de politiques de participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques.

La recherche peut être axée sur des enjeux en matière de politiques, nouveaux ou à long terme,ou sur des questions stratégiques urgentes et à court terme, pour lesquels une analyse des répercussions sur chacun des sexes est nécessaire. Le financement est attribué au moyen d'un appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe non gouvernemental joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités des recherches en matière de politiques, choisit les propositions qui seront financées et évalue les rapports finals.

Le présent document de recherche a été soumis et préparé à la suite d'un appel de propositions lancé en avril 1997 portant sur l'intégration de la diversité dans la recherche en matière de politiques, ainsi que dans l'élaboration et l'analyse des politiques. Même si les femmes prises collectivement ont des préoccupations communes en matière de politiques, les femmes qui vivent au Canada ne constituent pas un groupe homogène. Les femmes autochtones, les femmes de couleur, les femmes handicapées, les femmes qui sont membres de minorités visibles et de minorités linguistiques, les immigrantes, les lesbiennes, les jeunes femmes, les femmes démunies, les femmes âgées, de même que celles qui font partie d'autres groupes de femmes se heurtent à des obstacles à l'égalité qui leur sont particuliers. Par l'entremise de cet appel de propositions, les chercheuses et les chercheurs ont été invités à tenir compte de ces diverses expériences et situations en identifiant les lacunes en matière de politiques, les nouveaux dossiers politiques, les nouvelles tendances ou les nouveaux enjeux et en proposant de nouvelles orientations et options en matière de politiques.

Six projets de recherche sur ce sujet ont été financés par Condition féminine Canada. Ils examinent l'intégration de la diversité en ce qui a trait aux enjeux de la mondialisation, les politiques dans les domaines de l'immigration, de la santé et de l'équité en matière d'emploi, ainsi que les intersections entre le sexe, la culture, l'éducation et l'emploi. Une liste complète des projets de recherche financés en vertu de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous tenons à remercier les chercheuses et chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

SOMMAIRE

Les possibilités qu'ont les femmes de participer efficacement à l'élaboration de politiques gouvernementales et d'en faire la critique ne cessent d'évoluer sous l'influence de la mondialisation. Le présent rapport étudie certaines possibilités offertes aux militantes qui cherchent à influencer la politique gouvernementale en cette ère néolibérale et certains des obstacles qu'elles devront surmonter. Plus précisément, il s'agit d'une analyse comparative des liens entre les mécanismes d'intervention politique des femmes, ou le féminisme d'État, et les organismes de femmes au Canada et en Australie. À l'aide d'études de cas provenant du Québec et des États de la Nouvelle-Galles du Sud, de l'Australie-Occidentale et de l'Australie-Méridionale, nous évaluons la capacité des organismes féministes d'État de favoriser la création de liens entre les mouvements de femmes et l'État et d'appuyer des interventions politiques efficaces par les féministes, qui mèneront à l'adoption de politiques sensibles aux différences entre les sexes. Nous traitons aussi du rôle que jouent ces organismes à ces égards.

Le projet cherche également à découvrir comment la collaboration entre les mouvements de femmes et les organismes féministes d'État peut mener à l'intégration à la politique gouvernementale des enjeux liés à la diversité. L'analyse est fondée sur le dossier de la lutte contre la violence à l'endroit des femmes et nous montrons que les possibilités d'intervention politique des femmes varient selon le territoire et évoluent avec le temps, et qu'elles ne sont pas les mêmes pour les femmes de la majorité et pour celles des minorités. Nous sommes d'avis que l'analyse comparative des efforts des femmes visant à influencer l'élaboration des politiques par des interactions avec les mécanismes de promotion de la femme est essentielle à l'élaboration de stratégies permettant d'atteindre nos principaux objectifs stratégiques. D'après nos recherches, il demeure crucial, surtout en cette époque marquée par la mondialisation et la décentralisation, de prendre la peine d'intervenir auprès des gouvernements afin d'obtenir l'égalité et la justice pour toutes les femmes. Nous encourageons les groupes féministes à évaluer continuellement les possibilités d'intervention politique qu'ils découvrent et à exiger la reprise du débat sur les moyens permettant aux féministes d'intervenir le plus efficacement auprès des décisionnaires. Enfin, nous estimons que les mécanismes d'intervention politique des femmes peuvent compléter les interventions des féministes dans les débats sur la politique gouvernementale. Il faudra toutefois ouvrir de nouvelles voies de communication entre le féminisme d'État et les mouvements de femmes.

Le rapport examine les paramètres de l'action politique des femmes, tout en distinguant leur participation aux politiques officielles et non officielles. Nous étudions aussi la création d'un féminisme d'État, autre mode possible d'engagement politique pour les femmes; puis nous comparons le féminisme d'État au Canada et en Australie. Nous évaluons en détail les effets de la mondialisation et de la décentralisation sur les instances gouvernementales, y compris les mécanismes de promotion de la femme, et énumérons les possibilités et les obstacles qui se présentent actuellement au féminisme d'État. L'analyse porte aussi sur les effets du fédéralisme en tant que système politique qui façonne les possibilités qu'ont les femmes d'influencer l'élaboration des politiques. Elle tient compte des difficultés que comporte la mise en oeuvre de stratégies efficaces visant à intégrer à l'élaboration des politiques les

enjeux liés à la diversité, et propose l'adoption de l'analyse comparative entre les sexes comme outil d'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Les études de cas portent sur des exemples d'initiatives visant à intégrer la diversité aux campagnes de lutte contre la violence et sur des efforts de collaboration entre les groupes de femmes et les organismes gouvernementaux oeuvrant pour la promotion de la femme. Les résultats de nos recherches nous portent à conclure que les organismes d'État peuvent servir de liens importants entre les mouvements de femmes et les gouvernements.

Voici les principales conclusions de l'étude :

- Le remaniement des organismes d'État oeuvrant pour la promotion de la femme, et des structures gouvernementales en général, provoque la réorganisation profonde des liens entre les mouvements de femmes au Canada et le gouvernement.

- Les femmes qui ne font pas partie de la culture dominante, ou qui sont différentes en raison de leur race, de leur orientation sexuelle ou d'une incapacité, sont encore tenues à l'écart du processus d'élaboration des politiques gouvernementales. Comme le montrent les études de cas, la création d'alliances avec les organismes d'État pourrait faciliter la découverte de solutions à ce problème.

- Les nouvelles formes de féminisme d'État, qui font de plus en plus souvent appel aux « expertes » féministes et aux analyses comparatives entre les sexes effectuées par des universitaires et des fonctionnaires ouvrent la voie à l'intégration de la diversité à l'élaboration des politiques gouvernementales, mais ces démarches ne doivent pas servir à exclure les mouvements de femmes du processus de consultation.

- La gestion multiniveaux des affaires publiques est désormais une réalité, même dans les États non fédéraux. Pour les femmes, l'instance fédérale (État-nation) conservera son importance et, par conséquent, régulariser l'accès des femmes aux gouvernements par l'entremise d'organismes fédéraux et provinciaux ou territoriaux pourrait se révéler essentiel à l'atteinte d'objectifs importants en matière d'élaboration de politiques.

- La réussite des projets des fonctionnaires féministes oeuvrant au sein des États dépend de la mesure dans laquelle ces projets parviennent à obtenir un rang favorable parmi les priorités gouvernementales, à élaborer des stratégies pour contrer la neutralité profondément ancrée dans la fonction publique et à transcender les ordres de gouvernement et les idéologies afin de collaborer à des initiatives stratégiques à tous les paliers de gouvernement et d'en assurer la coordination.

- En Australie, l'existence de mécanismes efficaces (réunions annuelles sur l'élaboration de politiques), la circulation des fonctionnaires féministes au sein des organismes des États et du Commonwealth australiens et la légitimité de l'action sociale au sein de la fonction publique sont tous des facteurs qui ont contribué à la grande réussite du projet des fonctionnaires féministes dans ce pays.

Recommandations

- Il conviendrait de créer un nouveau conseil consultatif permanent qui transmettrait au gouvernement les positions des groupes de femmes et de leurs membres sur des dossiers d'intérêt commun.

- Il faut établir de nouveaux réseaux axés sur l'élaboration de politiques pour favoriser la création de liens entre les militantes, les groupes de femmes, les prestataires de services, les universitaires, les fonctionnaires féministes et les femmes politiques intéressées.

- Il faudrait organiser un congrès annuel afin de réunir les militantes, les femmes politiques et les fonctionnaires féministes. Ce congrès pourrait s'articuler autour d'une réunion annuelle des ministres fédéraux et provinciaux et des fonctionnaires féministes et d'une réunion des homologues de ces dernières oeuvrant dans les mouvements de femmes.

Il faut reconnaître qu'il y a une volonté de faire changer les choses, mais que le gouvernement ne sait pas comment s'y prendre. Nous n'en avons jamais discuté... mais il semble que nous nous trouvons dans une impasse. Nous [les intervenantes de première ligne] *n'avons pas le temps d'effectuer des recherches parce que nous offrons des services, mais c'est nous qui connaissons les besoins... À mon avis, il faudrait davantage de recherches. Il faudrait découvrir si des activités en Australie ou ailleurs connaissent du succès et tenter de trouver de nouvelles idées. J'ai l'impression que nous n'avançons pas* (militante contre la violence).

INTRODUCTION

Définition du projet de recherche

Nous vivons à l'ère de la mondialisation et de la décentralisation croissante de la fédération canadienne, et c'est dans ce contexte que les Canadiennes doivent mener leur lutte pour l'égalité des femmes. Les possibilités d'intervention politique et de critique des politiques gouvernementales sont transformées quotidiennement par suite de la restructuration politique et économique. Dans ce contexte, il est absolument essentiel de bien comprendre la réalité politique courante si l'on veut faire intervenir les connaissances des mouvements de femmes relatives au sexisme inhérent au processus officiel d'élaboration des politiques et intégrer à ce processus la diversité des réalités vécues par les femmes. Le présent rapport de recherche vise à faciliter la participation des femmes au processus d'élaboration des politiques et, plus précisément, à découvrir comment incorporer efficacement les questions de diversité à la recherche et à l'élaboration des politiques gouvernementales. En retenant comme cadre d'analyse les politiques gouvernementales sur la violence à l'endroit des femmes, nous avons examiné l'évolution des mécanismes d'intervention politique au sein desquels les militantes du Canada et de l'étranger relèvent le défi de la mondialisation et évaluent les répercussions de la décentralisation sur les relations entre les gouvernements et les mouvements de femmes.

À la lumière de données recueillies auprès des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada, auxquelles s'ajoute une analyse comparative du modèle australien, le rapport fait état des différences entre les mécanismes d'intervention politique offerts aux femmes d'une administration à l'autre. Il décrit aussi les variantes, selon que les femmes appartiennent à la majorité ou à une minorité. Nous soutenons, par ailleurs, qu'il importe d'effectuer une analyse comparative des efforts déployés par les femmes afin d'influencer les programmes officiels de lutte contre la violence à l'endroit des femmes, tant à l'échelle infranationale qu'à l'échelle internationale, car cela faciliterait l'élaboration de stratégies d'action politique fructueuses. À la lumière des commentaires faits par les militantes du mouvement contre la violence à l'endroit des femmes qui ont participé aux séances des groupes de discussion tenues à Toronto et à Montréal en 1999[1], nous examinons la nature des relations actuelles entre les mécanismes de promotion de la femme et les groupes de femmes, et nous proposons aux féministes quelques stratégies efficaces d'intervention politique.

Bien que notre analyse porte, d'une façon générale, sur les politiques gouvernementales en matière de violence à l'endroit des femmes, nous examinons plus particulièrement la capacité du féminisme d'État de faciliter la création de liens solides entre les mouvements de femmes et l'État, d'atteindre les objectifs des femmes en matière d'égalité et de concevoir des interventions politiques sensibles aux différences culturelles ainsi que son rôle à ces égards. Nous concluons que les mécanismes de promotion de la femme *peuvent* créer des liens importants entre les mouvements de femmes et les gouvernements, en cette ère de mondialisation et de décentralisation. Les faits montrent qu'il existe plus d'un bon moyen d'atteindre des objectifs stratégiques. Les groupes de femmes doivent plutôt approfondir leurs connaissances sur le processus d'élaboration des politiques et choisir des interventions qui leur permettront d'atteindre leurs objectifs stratégiques et d'intégrer la diversité

culturelle aux politiques gouvernementales. Le présent rapport ne propose donc aucune recommandation de principe. Il vise plutôt à donner aux groupes de femmes l'information et les outils dont ils auraient besoin pour participer efficacement à l'élaboration des politiques gouvernementales, s'ils choisissaient cette stratégie. Il est essentiel, en effet, si l'on veut organiser des interventions efficaces et formuler des stratégies à long terme, de pouvoir tirer des leçons des expériences d'autres groupes, tant au Canada qu'à l'étranger, et d'évaluer les causes de leurs réussites et de leurs échecs.

Notre rapport de recherche oriente les groupes de femmes qui tentent de formuler des stratégies concrètes pour améliorer la condition féminine, et il a pour objectif d'analyser les réussites et les échecs. Nos réflexions représentent la somme des expériences de plusieurs générations de militantes. Ce projet de recherche nous a sensibilisées — nous qui sommes des politicologues et des militantes de longue date — au fait que bien des femmes sont déroutées par la complexité du système politique, en raison, surtout, des transformations radicales apportées aux structures gouvernementales ces dernières années. Notre objectif est donc d'allier nos connaissances sur les rouages des gouvernements à l'enseignement que nous avons tiré de nos recherches. Nous faisons ressortir, plus particulièrement, qu'il est très difficile pour les femmes qui n'appartiennent pas à la culture dominante ou qui sont différentes, en raison de leur race, de leur orientation sexuelle ou d'une incapacité, de veiller à ce que le processus d'élaboration des politiques tienne compte de leurs préoccupations et points de vue. Notre rapport met donc en évidence leurs préoccupations et propose des moyens de participer à l'élaboration des politiques gouvernementales et d'intégrer à ce processus les enjeux liés à la diversité, en forgeant de nouvelles alliances avec les institutions féministes d'État et en cultivant celles qui existent déjà.

Pourquoi avoir choisi le thème de la violence?

Nous voulions, dans le cadre de ce projet de recherche, mesurer l'effet des modifications apportées aux possibilités d'intervention politique sur les femmes marginalisées et vulnérables (y compris au sein des mouvements de femmes) en raison de leur race, de leur orientation sexuelle, d'une incapacité ou de leur statut d'immigrante ou de réfugiée. Nous examinons plus particulièrement les répercussions de la mondialisation et de la décentralisation sur ces groupes et nous évaluons la mesure dans laquelle ces tendances modifient les possibilités qu'ont les féministes oeuvrant avec ces groupes marginalisés d'atteindre leurs objectifs en matière d'égalité. Or, la lutte contre la violence à l'endroit des femmes, dossier auquel s'intéressent les gouvernements et les militantes, est un bon outil pour étudier l'évolution des relations entre les femmes et les États. Il est essentiel que les femmes soient à l'abri de la violence pour pouvoir exercer leurs droits. Ce n'est toutefois que dernièrement que les gouvernements des États-nations et les organismes internationaux ont accepté leur responsabilité à cet égard. Leur engagement survient au moment même où des éléments-clés de la mondialisation accroissent les risques de violence pour les personnes vulnérables et impuissantes. Au Canada, par exemple, le gouvernement fédéral a assumé son obligation d'assurer la protection des femmes au moment où sa relation avec le mouvement canadien des femmes devenait de plus en plus relâchée et conflictuelle. Quelques femmes de minorités qui ont participé aux séances des groupes de discussion ont conclu d'ailleurs que, même si les gouvernements sont prêts à

« s'occuper » du dossier de la violence, il reste qu'ils « ne savent pas comment s'y prendre ». Les militantes de la base et les intervenantes de première ligne croient savoir ce qu'il faut faire, mais elles sont très souvent frustrées parce que « les fonctionnaires et les politiciens ne comprennent rien » ou parce qu'elles « sont incapables de communiquer leurs connaissances et leurs revendications de manière à ce que les décisionnaires puissent y réagir ». Cette situation mine la légitimité des gouvernements, puisque de nombreuses femmes en déduisent que le statut de citoyenne ne leur garantit même pas le droit d'être à l'abri de la violence, droit pourtant garanti par le contrat social, la pierre angulaire de toute démocratie libérale.

Durant la guerre froide, qui a pris fin avec l'effondrement de l'Union soviétique et des pays du bloc de l'Est, au début des années 1990, la question des droits de la personne sur la scène internationale se résumait aux initiatives de promotion des droits de la personne menées par les démocraties capitalistes dans les pays communistes et ceux en voie de développement. Dans un contexte idéologique aussi polarisé, les droits des femmes, particulièrement ceux liés au choix en matière de procréation et de sexualité, ne faisaient tout simplement pas partie des droits de la personne. Cette situation a changé au cours des années 1990, à mesure que les organismes féministes d'État transformaient les instances internationales en tribunes où défendre les droits des femmes et convaincre les États de soutenir leurs programmes d'action. Durant cette décennie, le principe voulant que les droits des femmes (y compris le droit fondamental à la protection contre la violence) fassent partie des droits de la personne a gagné en importance sur la scène internationale, grâce aux initiatives d'un mouvement des femmes de plus en plus mondialisé. Selon Bunch et Carillo (1998, p. 231) :

> [TRADUCTION] *Le principe voulant que les droits des femmes fassent partie des droits de la personne a fait son chemin rapidement durant les années 90, surtout après la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne, en 1993. C'est à cette occasion, en effet, qu'on abordait cette question pour la première fois sur la scène internationale. Les conférences mondiales organisées par l'ONU durant cette période ont été le théâtre d'une mobilisation extraordinaire des femmes de tous les coins de la planète. Réseautage, pétitions, campagnes, coalitions, tribunaux et autres tribunes : les femmes ont tiré parti de ces rassemblements pour définir un nouveau programme mondial qui tient compte de leurs vies et de leurs expériences.*

Comme nous le verrons, la convergence est au coeur de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies et d'autres initiatives internationales de lutte contre la violence à l'endroit des femmes. La communauté internationale suit de plus en plus cette tendance, compte tenu du rôle important qu'ont joué les groupes de femmes et les militantes dans les luttes pour la démocratie menées par les femmes dans bien des régions du monde.

Au Canada, les mesures prises par le gouvernement fédéral depuis 15 ans, en réponse aux campagnes des féministes contre la violence, étaient modelées par des pressions intérieures — par exemple, le discours nouveau sur l'égalité des droits qui a suivi l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982. Tout récemment, la mobilisation des femmes à l'échelle internationale dans certains dossiers, dont la violence à l'endroit des

femmes, a eu un effet imprévu au Canada et dans d'autres pays, soit un regain d'intérêt pour les institutions féministes d'État. On note, en particulier, que les efforts transnationaux visant à intégrer les différences entre les sexes aux processus d'élaboration des politiques gouvernementales ont de nouveau attiré l'attention sur les mécanismes de promotion de la femme et sur le fait que ces mécanismes sont le moyen par lequel l'État sera amené à respecter son engagement à protéger les droits de ses citoyennes. En 1995, le gouvernement du Canada a adopté le document *À l'aube du XXIe siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, qui prescrit l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes au processus d'élaboration des politiques fédérales. Le *Plan fédéral* décrit la stratégie ambitieuse que s'est donné le gouvernement du Canada. Il s'agit à la fois d'un énoncé des engagements précis en matière de promotion de la femme et d'un cadre d'action pour les cinq prochaines années. En outre, ce document annonce le début d'une nouvelle ère dans l'administration publique avec l'évaluation des retombées des politiques en fonction des sexes. Comme en témoigne le présent rapport, ce volet du *Plan fédéral* a provoqué au sein des administrations fédérale, provinciales et territoriales une vague d'activités visant à découvrir le meilleur moyen d'intégrer une optique tenant compte des différences entre les sexes au processus d'élaboration des politiques. En outre, l'adoption de stratégies fondées sur l'analyse comparative entre les sexes a relancé le débat au sein des mouvements de femmes sur le rôle des mécanismes de promotion de la femme comme instigateurs de réformes sociales. Il n'empêche que le droit d'être à l'abri de la violence est encore le meilleur critère pour juger du traitement réservé aux femmes par le gouvernement. Et ce droit est celui de toutes les femmes en tant que citoyennes. Dans leur essai, Bunch et Carillo affirment que le « sexisme tue » (1998, p. 231). Voilà pourquoi nous estimons qu'un bon moyen d'évaluer si la collaboration avec le gouvernement est une démarche véritablement efficace pour les femmes consiste à évaluer comment les gouvernements ont répondu aux revendications des femmes en matière de protection contre la violence.

1. DÉFINIR LES PARAMÈTRES DE L'ACTION POLITIQUE

Comprendre les rouages de la politique officielle

Un bon point de départ pour étudier l'évolution des rapports entre les femmes et l'État consiste à analyser les diverses tribunes où les femmes défendent leur droit à l'égalité[2]. Les féministes savent pertinemment que la « politique » se joue dans toutes les sphères de la société, et pas que dans les assemblées législatives et les ministères. Voilà d'ailleurs ce qu'exprime le slogan féministe « le privé est politique ». Elles considèrent que leurs démarches pour faire évoluer la situation des femmes sont des activités aussi « politiques » que celles des parlementaires, autrement dit que les groupes et mouvements de femmes, les refuges et les autres prestataires de services aux femmes « font de la politique ». Cela dit, bien des femmes semblent avoir des doutes quant à la définition de la *politique officielle* — les activités menées par les institutions d'État et celles qui les ciblent. Ainsi, plusieurs militantes ont affirmé qu'elles ne « traitent pas du tout avec le gouvernement », puis ont décrit en détail les initiatives de leur groupe visant à sensibiliser les forces policières locales à la violence à l'endroit des femmes. Il importe donc de clarifier ce qu'on entend par « politique officielle ».

Les politicologues féministes désignent par l'expression « politique officielle » toutes les activités menées par les institutions d'État suivantes :

- **Le corps législatif :** le Parlement, les administrations provinciales et territoriales, les conseils municipaux et les conseils des municipalités régionales.

- **L'appareil administratif :** les ministères et organismes des différents ordres de gouvernement.

- **L'appareil judiciaire :** les institutions qui règlent les différends et jugent les personnes réputées avoir enfreint les lois. L'appareil judiciaire se divise en plusieurs niveaux, du tribunal local à la Cour suprême, qui règle aussi les différents intergouvernementaux et intragouvernementaux en matière de compétences.

- **Le corps policier :** les organes qui appliquent les lois en arrêtant les personnes soupçonnées de les avoir enfreintes. Il veille aussi à la protection des particuliers et de leurs biens.

La politique officielle englobe aussi les activités qui permettent de cerner les concepts, les principes et les valeurs sur lesquels reposeront les politiques et les programmes adoptés par l'État. Deux principaux types d'intervention émergent : le processus électoral, dominé par les partis politiques, et les campagnes de pression — ces activités soutenues menées par des organismes afin d'influencer la teneur de ces politiques et programmes, sans devoir contester les élections. Les militantes utilisent ces deux moyens d'influencer les décisions prises par les institutions d'État. Cependant, leurs initiatives empruntent surtout la voie parallèle, celle de la « politique officieuse ». Il s'agit d'une gamme d'activités visant à

infléchir, directement ou indirectement, les orientations des institutions d'État, souvent en influençant l'opinion publique.

Il arrive aussi que des gouvernements offrent aux groupes touchés par des enjeux précis de participer à des consultations organisées par des ministères. Or, nombre des militantes que nous avons interviewées trouvent ce processus frustrant; plusieurs se demandent même si le gouvernement les prend au sérieux.

> *On nous consulte sur des enjeux mineurs; sur les réformes majeures, le gouvernement nous consulte pour la forme, mais ne nous écoute pas vraiment [...] On dirait que ni ce qui nous tient à coeur, ni nos opinions ni nos besoins ne l'intéressent.*

En dépit des problèmes qu'ont soulevés de nombreuses femmes, il n'empêche que ces consultations font partie intégrante de la politique officielle.

Au Canada, les groupes de femmes ont fait pression sur le gouvernement de l'extérieur, parce qu'ils avaient difficilement accès à la politique officielle par la filière législative. Le discours politique officiel a toutefois changé de cap et, dans le nouvel ordre néolibéral, les groupes de femmes sont désormais classés parmi les « groupes d'intérêts spéciaux ». Ainsi, lorsqu'ils évaluent les chances d'atteindre leurs objectifs, les groupes de femmes misent de plus en plus sur une stratégie judiciaire, c'est-à-dire sur le recours aux tribunaux pour atteindre des objectifs impossibles à réaliser par l'intermédiaire des partis politiques ou des féministes travaillant au sein de l'appareil administratif. Et malgré les résultats mitigés des poursuites fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, bien des féministes, à l'extérieur du Québec, se sont appropriées la *Charte* et, plus particulièrement, ses dispositions sur l'égalité. Ce document a créé, en effet, un nouvel espace politique au sein duquel les femmes peuvent exposer leurs revendications en matière d'égalité. La culture juridique, cependant, est profondément sexiste, tant par ses normes que par ses postulats. Les stratégies juridiques des femmes visent donc, entre autres, à intégrer aux modalités d'application des lois les différences entre les expériences vécues par les femmes et les hommes. Tâche doublement ardue pour les femmes des minorités, puisque la culture juridique ne tient pas compte des différences entre les sexes et entre les cultures.

Avec les tribunaux, les femmes ont trouvé une nouvelle tribune où défendre leurs droits et revendiquer l'égalité. C'est le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) qui a élaboré la stratégie du « [TRADUCTION] changement progressif : chaque victoire dans un secteur est un pas dans la bonne direction [...], puis on passe à une autre étape dans l'élaboration d'un texte de loi » (LEAF Litigation Year One, 1986, cité dans Chappell, 1998). Et c'est grâce à la *Charte* que le FAEJ et les groupes de femmes ont pu contester les lois discriminatoires. Or, bien qu'elle ait été fort utile dans certains secteurs d'activités, la stratégie juridique ne peut servir à convaincre les gouvernements d'instaurer les nouvelles politiques et les nouveaux programmes que veulent les femmes. En fait, le recours à cette seule stratégie est dangereux pour les femmes, surtout dans le dossier de la violence, comme l'a montré l'annulation de la disposition sur la protection des victimes de viol par la Cour suprême en 1989, dans l'affaire *Seaboyer*. Si les groupes de femmes s'étaient mobilisés rapidement afin

d'inciter le Parlement à adopter une disposition sur la protection des victimes de viol convenant aux tribunaux, cela aurait érodé le sentiment de sécurité des Canadiennes au lieu de le renforcer. Puisque les femmes sont encore minoritaires dans l'appareil judiciaire, il faut accepter, comme le disent Bacchi et Marquis, que « [TRADUCTION] d'investir un document comme une charte des droits de tous nos espoirs signifie, au fond, mettre ses espoirs en un appareil judiciaire consistant, grosso modo, en « un monopole d'hommes blancs et âgés issus de milieux privilégiés » (cité dans Chappell, 1998, p. 251). Par ailleurs, l'apparition d'un autre espace de revendication — les tribunaux — a créé deux pôles stratégiques différents : d'une part, les groupes de spécialistes (le FAEJ, par exemple) qui ciblent les tribunaux et, d'autre part, les groupes de défense des droits qui portent leurs revendications sur la scène législative. Les gouvernements ont exploité cette division, poursuivant ainsi la déligitimisation du féminisme d'État.

Selon Sylvia Bashevkin (1996), la plupart des réformes en matière d'égalité des femmes mises en oeuvre entre 1984 et 1993 découlaient directement de décisions judiciaires en vertu de la *Charte*. Pourtant, les répercussions de ces réformes sur la sécurité des femmes, surtout des femmes minoritaires, ne sont pas évidentes. Car, même si la stratégie judiciaire a parfois réussi à ébranler les fondements sexistes de la loi, elle n'a pas réussi, cependant, à en dévoiler les dimensions racistes. Ainsi, pour assurer ce droit fondamental qu'est la protection des filles et des femmes contre la violence, il faudra coordonner les activités de revendication en une démarche polyvalente ciblant l'appareil administratif, l'appareil judiciaire *et* le Parlement.

Si l'on veut cerner la portée des activités entreprises par les groupes de lutte contre la violence et comprendre l'analyse qu'en fait le mouvement contre la violence à l'endroit des femmes, il faut différencier la politique officielle de la politique officieuse. Même si bon nombre de répondantes ont déclaré qu'essayer d'influencer le Parlement était inutile, elles traitent régulièrement avec l'administration locale, et leurs démarches sont souvent influencées par les décisions des tribunaux. Au Canada, l'exercice de la politique officielle aux échelons fédéral et provincial est régi par les liens de parti, ce qui n'est pas le cas à l'échelon municipal. Les décisions prises à ce niveau par les diverses instances s'inscrivent néanmoins dans la politique officielle. Il convient de souligner que le modèle canadien à trois paliers de gouvernement n'existe pas dans tous les pays. Le Canada est, en fait, une fédération de 14 gouvernements. Ce fédéralisme confère aux différents ordres de gouvernement la compétence dans certains secteurs d'activités. Il importe donc, au moment d'élaborer des stratégies visant à influencer la « politique officielle » dans son ensemble, d'examiner en détail cette question.

Qu'est-ce que le féminisme d'État?

L'avènement du « féminisme d'État » a profondément modifié l'accès des militantes aux processus décisionnels des gouvernements. Ce concept renvoie aux « [TRADUCTION] activités des instances gouvernementales qui sont officiellement responsables de la promotion de la femme et des droits des femmes » (Stetson et Mazur, 1995, p. 1-2). Il importe de suivre l'évolution du féminisme d'État, puisque cela permet de découvrir si l'État a créé le réseau de mécanismes de promotion de la femme pour aider les femmes à

atteindre leurs objectifs ou pour montrer qu'il consulte les femmes et tient compte de leurs besoins.

Un des courants féministes dominants de la « deuxième génération », qui a vu le jour dans les années 60 dans plusieurs pays occidentaux, prônait le rejet de la politique officielle. En Amérique du Nord, ce mouvement s'inspirait de l'idéologie féministe radicale selon laquelle l'État, et, par voie de conséquence, la politique officielle axée sur la politique d'État, sont fondamentalement dominés par la culture masculine et patriarcale. Dans bien des pays non occidentaux, souvent administrés par un gouvernement répressif, les femmes ont aussi rejeté la politique officielle parce qu'elles en avaient peur ou n'avaient pas confiance en l'État. En Nouvelle-Zélande et en Australie, un partenariat très solide est né entre les mouvements de femmes et les gouvernements administrés par des conseillères féministes — les « femocrats », ou fonctionnaires féministes[3]. Comme nous le verrons plus loin, le féminisme d'État à l'australienne a donné de très bons résultats dans le domaine de la lutte contre la violence à l'endroit des femmes, y compris, dans un cas, l'intégration réussie de programmes adaptés aux besoins des femmes autochtones.

Au Canada, le militantisme féministe était axé sur l'État dès ses débuts, vers la fin du XIX^{e} siècle. Beaucoup de groupes de femmes ont vu le jour entre 1870 et 1918, et un grand nombre de ceux-ci militaient pour l'obtention du droit de vote pour les femmes. En 1893, le Conseil national des femmes du Canada a été fondé avec le concours de Lady Aberdeen, épouse du gouverneur général. Le Conseil était composé de sections régionales, mettait l'accent sur la réforme sociale et traitait régulièrement avec les gouvernements lorsqu'ils siégeaient. Ce faisant, il a instauré la tradition des campagnes de pression menées par les femmes auprès des hautes sphères de direction de l'État. Il convient de noter que cet organisme, et nombre de ses contemporains, ne se préoccupaient guère des questions de diversité. La plupart des groupes de femmes de la première génération voulaient obtenir la reconnaissance officielle du statut de citoyenne et des droits fondamentaux des femmes[4].

Au Canada, la fondation, en 1954, du Bureau de la main-d'oeuvre féminine au sein du ministère du Travail a marqué le début des rapports officiels entre les groupes de femmes et l'appareil administratif. Cette initiative, comme bien d'autres qui suivraient, s'inscrivait dans un plan international visant à attirer l'attention sur la place des femmes au sein de la main-d'oeuvre rémunérée. Pour les militantes syndicales canadiennes et les autres femmes membres du Congress of Canadian Women (fondé en 1950), le Bureau était, d'abord et avant tout, une source de données semblables à celles colligées par l'Organisation internationale du travail sur les femmes et le marché du travail. Il permettait aussi de communiquer au gouvernement les questions soulevées par ces données. Le Bureau, premier exemple de mécanisme de promotion des femmes au Canada, avait été conçu sur le modèle d'une instance similaire, créée en 1920 au sein du ministère américain du travail.

Le Bureau de la main-d'oeuvre féminine faisait partie d'un ministère ouvert à la défense des droits. Il répondait au besoin du gouvernement de comprendre le rôle accru des Canadiennes au sein de la main-d'oeuvre rémunérée[5]. Ce modèle a été repris à l'échelon provincial. Et le succès de la campagne de 1954 en faveur d'une loi sur l'égalité salariale en Ontario a suscité une nouvelle vague d'appuis pour ces structures; des bureaux de la main-d'oeuvre féminine

ont été mis sur pied partout au pays. Ils avaient pour mandat initial d'intervenir au nom des femmes, mais cette tâche devint plus difficile au fur et à mesure qu'on élaborait des lois sur le travail stipulant la neutralité des gouvernements au sein des relations patronales-syndicales.

Au cours des années 60, les groupes de femmes francophones et anglophones du Canada ont demandé conjointement la création d'une commission royale sur la condition féminine. Le gouvernement fédéral libéral, vivement intéressé par les questions d'unité nationale, était disposé à appuyer des mouvements qui, croyait-il, faisaient abstraction des clivages linguistiques. Aussi a-t-il accédé à la demande des groupes de femmes, renforçant ainsi leurs rapports, et constitué une commission royale chargée d'étudier les besoins des femmes en matière d'égalité.

En 1970, la Commission a produit son rapport dans lequel elle recommandait la création d'un comité de mise en oeuvre qui surveillerait l'adoption de ses 167 recommandations. Incorporé d'abord au Bureau du Conseil privé, le Comité de mise en oeuvre est devenu un organisme autonome en 1976 et a été renommé Condition féminine Canada (CFC).

Le rapport recommandait également que le gouvernement crée un conseil pour les femmes qui serait indépendant, apolitique et devrait faire rapport au Parlement. Cet organisme de portée nationale aurait pour mandat d'évaluer les programmes qui touchent les femmes. À l'époque, ce type d'organisme était très populaire en Nouvelle-Zélande et en Australie, mais pas en Grande-Bretagne. Les Canadiennes ont obtenu un conseil consultatif, certes, mais le gouvernement Trudeau avait choisi des pratiques administratives qui ont engendré des faiblesses à long terme en matière de représentation. Par exemple, le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (CCCSF) a été fondé en 1973 en vertu d'un décret et non d'une loi. Sa survie, en somme, dépendait du « bon vouloir » du gouvernement en place. En outre, au lieu de rendre compte directement au Parlement, le Conseil devait passer par la ou le ministre responsable de la situation de la femme. Si le gouvernement avait continué de nommer des présidentes des principaux groupes de femmes à la tête du Conseil, comme il le faisait durant les premières années, la représentativité de cet organisme féministe d'État aurait été rehaussée, ce qui aurait peut-être grandement modifié les rapports entre les mouvements de femmes et l'appareil administratif. Tel ne fut pas le cas toutefois : les gouvernements ont commencé à utiliser le Conseil à des fins partisanes, y nommant des personnes parfois très compétentes dans ce dossier, parfois moins. Les postes vacants au Conseil n'étaient pas annoncés; ses membres n'étaient pas nommés par les groupes de femmes. Le Conseil a graduellement perdu toute légitimité, sauf en matière de recherche ponctuelle. Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCASF) lui a succédé comme acteur principal des relations entre le mouvement des femmes et le gouvernement fédéral. En fait, aucun organisme consultatif efficace au sein des structures féministes d'État au Canada n'a joui de la confiance soutenue des groupes de femmes. Au contraire, le CCASF a été, dès le milieu des années 70, le fer de lance des groupes de femmes au Canada anglais. Il est permis de croire que l'existence de cet organisme a signalé le déclin des mécanismes de consultation au sein du gouvernement fédéral.

Parmi les institutions féministes qui existaient entre 1970 et 1990, citons :

- **Condition féminine Canada :** Organisme se consacrant à l'élaboration et à l'analyse de politiques, qui relève de la ministre responsable de la situation de la femme. Condition féminine Canada s'est aussi imposé, au sein de l'État, comme un partenaire important dans l'élaboration des politiques gouvernementales et comme le principal instrument de diffusion de la position internationale du Canada sur les enjeux liés aux différences entre les sexes.

- **Ministre responsable de la situation de la femme :** Fonction créée en 1971. Au début, ce poste était souvent confié à un ministre très influent de sexe masculin. Depuis 1980, on y nomme habituellement une ministre de second rang.

- **Programme de promotion de la femme, Direction générale de la citoyenneté, Secrétariat d'État :** Cet organisme finançait les activités des groupes et mouvements de femmes.

- **Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme**[6] **:** Rendait des comptes au Parlement par l'intermédiaire de la ou du ministre responsable de la situation de la femme.

- **Bureau de la main-d'oeuvre féminine :** Publiait des documents sur la participation des femmes au marché du travail.

- **Groupes d'experts :** Ces organismes, qui faisaient partie de Santé et Bien-être social ou Santé Canada et du ministère de la Justice, effectuaient des consultations sur une base irrégulière.

Parallèlement à l'établissement du féminisme d'État à l'échelon fédéral, les provinces et les territoires créaient, eux aussi, des mécanismes de promotion de la femme sous la forme, généralement, d'un secrétariat à la condition féminine et d'un conseil consultatif. Certaines administrations ont créé des instances plus efficaces que d'autres. Ainsi, à certains endroits, on a adopté le modèle fédéral, avec toute la confusion structurelle qu'il comportait; ailleurs, on a créé de toutes pièces un mécanisme d'État dont la structure était souvent plus cohérente. À Terre-Neuve, par exemple, on a intégré le secrétariat à la condition féminine à la structure décisionnelle par l'intermédiaire du conseil exécutif. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador s'est engagé, lors de la création du conseil consultatif provincial, à faire participer les groupes de femmes au processus de nomination des membres du conseil. Il s'est aussi engagé à accorder au conseil le statut d'organisme indépendant avec droit de parole (Rankin, 1996). Durant les années 70 et 80, les mouvements de femmes ont pris de l'ampleur au Canada; cependant, les relations avec l'État n'évoluèrent pas toutes dans la même direction. Ainsi, comme nous l'expliquerons, elles étaient relativement positives dans certains contextes, comme au Québec, mais souvent acrimonieuses ailleurs, notamment en Alberta. En effet, les gouvernements de l'Alberta étaient hostiles aux revendications féministes. Mais, dans la plupart des administrations, les relations ont évolué avec le temps.

Depuis l'arrivée au pouvoir des libéraux, en 1993, le féminisme d'État a subi d'importantes compressions à l'échelon fédéral. Pour réduire le chevauchement des services et adopter une démarche plus globale en matière d'égalité des femmes au Canada, le gouvernement libéral a démantelé le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme et transféré son service de recherche et d'information ainsi que le Programme de promotion de la femme à Condition féminine Canada (Wilcox, 1999). CFC est donc désormais l'organe principal de promotion de l'égalité des Canadiennes. Cette fusion s'inscrivait dans un programme de rationalisation économique visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de tout l'appareil administratif. Or, cette restructuration n'a pas, pour diverses raisons, consolidé le processus de consultation entre les mouvements de femmes et l'État.

Les participantes aux séances des groupes de discussion ont révélé que, même si le défunt Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme n'était pas respecté par tout le monde, en raison, surtout, des nominations trop partisanes, il n'y a plus, à l'heure actuelle, de mécanisme de consultation des femmes au sein de l'appareil fédéral. Certains groupes de femmes qualifient de « désastreuses » les plus récentes tentatives de consultation avec ce gouvernement. D'autres militantes constatent un écart grandissant entre les fonctionnaires et les féministes et sont frustrées par la disparition d'un acquis : l'accès au gouvernement fédéral. De toute évidence, il existe, au yeux de bien des militantes de longue date, de graves problèmes au sein du féminisme d'État à l'échelon fédéral : attentes non résolues et désorganisation des communications.

Trois questions méritent d'être soulevées. Premièrement, le mécanisme canadien de promotion de la femme, constitué au gré des circonstances à l'échelon fédéral, était fort différent du modèle original de féminisme d'État. D'aucunes voient là une innovation négative plutôt que positive. Deuxièmement, ce mécanisme de promotion de la femme reposait sur le concept selon lequel les groupes de femmes sont les mieux placés pour communiquer directement au gouvernement les besoins des femmes et leur désir de changement. Ce principe a été accepté parce qu'il y avait peu de femmes au Parlement ou de fonctionnaires qui comprenaient ce dossier, particulièrement au cours des années 70. Par ailleurs, les activités de recherche indépendante du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme et le rôle du CCASF ont réconcilié les points de vue de nombreux groupes de femmes, points de vue qui ont été présentés au gouvernement comme étant la « position des femmes ». Cette démarche était favorable aux intérêts du gouvernement et des femmes de la majorité. Troisièmement, on note l'apparition, dans d'autres pays, d'autres formes de féminisme d'État, qui sont au coeur du paradigme prôné par les organismes internationaux. Ces types de féminisme font appel à des « expertes » du féminisme et à des analyses comparatives entre les sexes menées par des universitaires et des fonctionnaires. Ces personnes sont, de plus en plus, les interlocutrices privilégiées du féminisme d'État, se substituant aux groupes de femmes pour transmettre aux fonctionnaires féministes les revendications des femmes. Or, même si, au Canada, les mouvements de femmes étaient généralement disposés à traiter avec les institutions d'État pendant les années 80 et 90, des expériences négatives récemment vécues en incitent certains à se détourner de la politique officielle. Fait ironique, ce changement de cap survient au moment où les organismes féministes d'État annoncent fièrement que les gouvernements sont prêts à soumettre toutes leurs politiques à une analyse comparative entre les sexes. Une comparaison infranationale

du féminisme d'État révèle l'apparition de plusieurs types de mécanismes de promotion de la femme, dont certains sont porteurs de possibilités de partenariats fructueux entre les mouvements de femmes et leur gouvernement provincial respectif. Le Québec en est un exemple.

Le féminisme d'État au Québec

Bien qu'au Québec, tous les ministères aient la responsabilité d'améliorer les conditions sociales et la situation globale des citoyennes de cette province, c'est le ministère responsable de la Condition de la femme, créé en 1979, qui assume la coordination, l'uniformisation et l'élaboration des initiatives du gouvernement en matière d'égalité des femmes. Le Secrétariat à la condition féminine relève de la ministre, à qui il remet ses analyses et ses recommandations en matière d'élaboration de politiques. En outre, le Secrétariat offre son soutien administratif au ministère et coordonne le réseau de coordonnatrices à la condition féminine réparties dans une trentaine de ministères. Le Secrétariat est également l'élément moteur de la mise en oeuvre de l'analyse selon le sexe au Québec.

Fondé en 1973, le Conseil du statut de la femme (CSF) est un organisme indépendant de recherche et de consultation. Sa mission est de défendre et de promouvoir les droits des femmes au Québec, ce qu'il accomplit de deux façons : en conseillant le gouvernement sur tout sujet touchant la condition féminine et en fournissant aux groupes de femmes et au public de l'information sur la condition et les droits des femmes. À la demande du gouvernement, le CSF analyse les dossiers touchant les femmes; cependant, lorsqu'il le juge nécessaire, il soulève certaines questions et formule des recommandations au gouvernement sur divers enjeux politiques. Le CSF a aussi pour mandat de surveiller les activités du gouvernement par l'analyse des projets de loi et des politiques qui influent sur la condition féminine. En outre, il publie *La Gazette des femmes* afin d'informer le public sur diverses questions qui touchent les femmes et les activités du CSF.

Comme l'explique Marie Lavigne (1997), ancienne présidente du CSF, la relation entre le Conseil et le mouvement des femmes est complexe : le CSF appuie les revendications du mouvement des femmes, mais n'est pas le représentant direct de celui-ci. Les membres du CSF sont nommées par le gouvernement du Québec, mais ces nominations tiennent compte du lien vital entre cet organisme et le mouvement des femmes. Prenons pour exemple Diane Lemieux, autre ancienne présidente, qui était auparavant coordonnatrice du Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel. Le CSF peut donc compter sur une ardente militante dans la lutte contre la violence à l'endroit des femmes. Les autres membres du CSF sont aussi nommées par le gouvernement, qui se fonde sur les recommandations de divers groupes. Quatre membres sont recommandées par des organismes féministes, deux par des universités, deux par des groupes socio-économiques et deux par des syndicats. Cette formule de nomination n'est pas la norme ailleurs au Canada et illustre l'engagement réel du gouvernement du Québec à assurer une représentation équitable des femmes dans les institutions féministes d'État. Enfin, le Conseil dispose d'un personnel permanent, dont environ le tiers travaille dans les bureaux régionaux.

La force du Conseil est sa présence dans l'ensemble des régions du Québec, qui résulte d'une décentralisation. Le Conseil peut ainsi établir un contact privilégié avec les groupes de femmes et entreprendre des études qui collent aux réalités des différentes régions. Les bureaux régionaux ont pour mandat de mener des projets de recherche régionaux et d'appuyer les initiatives des tables de concertation des groupes de femmes, créées en 1982. C'est durant le mandat de la période allant de 1978 à 1984 que le CSF a procédé à la décentralisation de ses activités. Il dispose, à l'heure actuelle, de 12 bureaux régionaux qui assurent sa présence auprès des Québécoises[7].

Fait intéressant, en cette période de repli et de compressions budgétaires, tant à l'échelon national qu'international, le nombre d'employées et employés du Conseil est passé de 73 à 64, mais son budget est demeuré relativement stable. Après quelques fluctuations au cours des années 90, le budget est actuellement plus élevé qu'il ne l'était il y a 10 ans[8].

Leçons de l'Australie : la version des fonctionnaires féministes du féminisme d'État

La relation qui s'est établie, au cours des années 70, entre les mouvements de femmes australiens et le gouvernement travailliste de Whitlam est désormais connue sous le nom de « femocrat strategy » (stratégie des fonctionnaires féministes). Cette version du féminisme d'État intégrait aux instances décisionnelles *au coeur de l'appareil gouvernemental* des fonctionnaires féministes qui se considéraient comme les porte-parole du mouvement des femmes, auquel elles devaient rendre compte. Comme le souligne fièrement la chercheuse australienne Marian Sawer dans son livre *Sisters in Suits* (1990), les Australiennes ont créé une gamme de mécanismes de promotion de la femme et de services subventionnés par le gouvernement (offerts aux femmes par des femmes) sans équivalent nulle part ailleurs.

La promotion de la condition féminine était assurée par une conseillère du premier ministre et par le Secrétariat à la condition féminine (*Women's Policy Unit*) au sein du Cabinet du premier ministre. Le Secrétariat avait accès à tous les documents du Cabinet avant qu'ils soient soumis au vote parlementaire et pouvait commenter librement toutes les politiques. Il publiait aussi le *Women's Budget* — document public analysant et critiquant les effets des politiques financières du gouvernement sur les femmes. L'appareil de promotion de la condition féminine australien a été conçu selon la stratégie du réseau en étoile — un secrétariat central à l'échelon fédéral et des secrétariats satellites dans chaque État. Cet organisme s'est imposé comme agent de changement en proposant de nouveaux points de vue, programmes et services aux ministères par l'entremise d'un réseau de fonctionnaires féministes. Le féminisme d'État à l'australienne comporte trois aspects.

- En Australie, les citoyennes et les citoyens sont soumis au vote obligatoire, ce qui crée des liens plus étroits entre les Australiennes et les partis politiques. La représentation proportionnelle donne de meilleurs résultats pour les femmes de la majorité, surtout les candidates des petits partis, soit jusqu'à 30 p. 100 des sièges au sénat fédéral (sénat du *Commonwealth*) et dans certains États.

- En ciblant l'instance fédérale de promotion de la condition féminine, les féministes incitent le gouvernement à y affecter des ressources. Elles cherchent aussi à accroître la

capacité de cette instance d'appliquer les traités internationaux afin de promouvoir l'adoption de programmes de collaboration entre les États et la fédération, programmes habituellement dirigés par le gouvernement fédéral.

- Le réseau d'organismes de fonctionnaires féministes se développe tant dans les États qu'au palier fédéral. Cela signifie qu'il existe, sur tout le territoire australien, un réseau de fonctionnaires féministes qui demeurent au sein des organismes fonctionnaires féministes (passant d'un État à un autre ou d'un État au palier fédéral) et qui se considèrent comme « la voix du mouvement féministe ». Cette affirmation est facilitée, d'ailleurs, par l'absence d'organismes-cadres, tels que le CCASF.

Cette approche du féminisme d'État diffère de celle qu'a adoptée le Canada à l'échelon fédéral. Ainsi, le Service des politiques (futur ministère de la Condition féminine) qui était, à l'origine, au sein du Bureau du Conseil privé, en a été retiré très tôt. Il n'est pas parvenu non plus à établir une relation particulièrement efficace avec le mouvement des femmes durant les vingt premières années de son existence. En effet, les groupes de femmes qui représentaient les femmes de la majorité traitaient principalement avec le Programme de promotion de la femme du Secrétariat d'État — source de financement et de soutien logistique pour les projets du mouvement — et, dans une moindre mesure, avec le CCCSF. Or, ce dernier n'était pas, comme l'avait recommandé la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, l'organisme autonome qu'auraient aimé avoir les groupes de femmes pour les représenter au Parlement. En somme, les premiers mécanismes du féminisme d'État au Canada n'avaient aucun lien avec la sphère politique centrale. De plus, on confiait à un ministre du Cabinet la tâche de conseiller les gouvernements sur les enjeux touchant les femmes. Bien qu'au début, cette responsabilité ait été assignée à un ministre influent du sexe masculin, elle passa rapidement à des ministres de second rang du sexe féminin.

Ce modèle de féminisme d'État a donc été un échec, puisqu'il n'a pas doté les groupes de femmes d'un mécanisme permettant de faire valoir les points de vue des femmes. Collectivement, les quatre principaux organismes — Condition féminine Canada, le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, le Programme de promotion de la femme et le Bureau de la main-d'oeuvre féminine — n'ont pas été le mécanisme qui aurait permis au gouvernement fédéral d'intégrer les positions du mouvement des femmes au processus d'élaboration des politiques. Qui plus est, l'appareil gouvernemental fédéral n'a pas réussi, sauf dans le dossier du travail rémunéré, à bâtir l'expertise en matière de politiques axées sur les femmes dont il aurait eu besoin pour répondre de façon convaincante à la plupart des revendications des femmes. Certes, le financement accordé par le Programme de promotion de la femme a outillé les groupes de femmes, mais aucun réseau stratégique ne s'est constitué comme ce fut le cas dans d'autres secteurs d'activités.

En Australie (et à Terre-Neuve, qui a adopté la même formule), les fonctionnaires oeuvrant au sein des instances des fonctionnaires féministes étaient recrutées directement auprès des groupes de femmes ou étaient reconnues comme féministes et acquéraient ainsi une légitimité certaine. En Australie, par exemple, Elizabeth Reid, la jeune féministe nommée conseillère du premier ministre Gough Whitlam, en 1974, a reçu des milliers de lettres d'Australiennes. Dans ces lettres, ses compatriotes expliquaient ce qu'elles voulaient, ce

qu'elles jugeaient important et ce qu'elles souhaitaient qu'elle accomplisse durant son mandat. Il est peu probable qu'une telle situation se produira ici, puisque la plupart des femmes qui travaillent dans des organismes de promotion de la femme sont des fonctionnaires de carrière qui ont déjà travaillé dans d'autres organismes et le feront encore. Et n'oublions pas que la culture bureaucratique au sein de la fonction publique fédérale au Canada prône la neutralité et est hostile à toute revendication interne. Même si le nombre de femmes à des postes de haute direction au sein de la fonction publique fédérale a considérablement augmenté au cours des dernières décennies, il serait impensable que le mouvement des femmes s'insurge contre la nomination d'une personne n'ayant pas qualité de féministe à la tête de Condition féminine Canada, comme ce fut le cas en Australie sous un gouvernement qui a tenté de miner les institutions des fonctionnaires féministes.

À quoi sert le féminisme d'État?

Nous avons cerné, jusqu'à présent, les principales failles du féminisme d'État tel qu'il a été constitué au palier fédéral canadien. Nous croyons, cependant, qu'il existe d'autres formules plus efficaces qui font la preuve que la participation des femmes à la politique officielle a porté fruit de diverses façons, surtout, mais pas exclusivement, pour les femmes de la majorité. Nous explorerons plus loin certains partenariats réussis entre les mouvements de femmes et les institutions féministes d'État au Québec et en Australie. Par ailleurs, il nous semble essentiel, étant donné la transformation rapide des possibilités d'intervention politique au Canada, que les mouvements de femmes repensent leurs choix stratégiques par rapport à l'État si elles veulent améliorer réellement les conditions de vie des femmes. Ainsi, tout examen des possibilités d'intervention politique offertes aux féministes doit porter sur la réorganisation de l'État et sur les caractéristiques des systèmes électoraux, du régime des partis et des structures bureaucratiques. Il faut aussi analyser le climat idéologique dans lequel évoluent les militantes.

La forme que prend l'action politique des femmes dans l'arène de la politique officielle est en partie une question de choix. *L'efficacité* de leur action politique est fonction de la structure des moyens politiques mis à leur disposition. Par leur interaction avec les gouvernements durant les trente dernières années, les militantes ont contribué à façonner le « mécanisme de promotion de la femme » qui existe aujourd'hui. Les gouvernements ont entrepris une réorganisation massive de leurs structures, ce qui transformera radicalement le type d'État avec lequel les féministes devront traiter à l'avenir. Or, en dépit des contraintes que subit le féminisme d'État au Canada, les féministes ont encore beaucoup à gagner en collaborant avec les fonctionnaires féministes à l'atteinte de leurs objectifs en matière d'égalité. Sept raisons justifient cette collaboration. Les voici :

Des raisons pragmatiques

Quelques pays et provinces ont créé un féminisme d'État efficace qui donne de bons résultats pour bien des femmes. À quoi cela est-il attribuable? C'est ce que nous tenterons de déterminer en analysant un programme réussi. Nous sommes convaincues que si le féminisme d'État s'est révélé efficace dans d'autres contextes, il peut l'être également au Canada.

Des raisons fondées sur les droits des femmes
En tant que citoyennes, les femmes ont des droits, dont celui que les gouvernements prennent au sérieux leurs préoccupations et leurs besoins. Elles ont aussi, en vertu de leur appartenance à une collectivité nationale, des droits civils, politiques et sociaux que l'État doit protéger. Or, le droit des citoyennes et des citoyens de participer aux processus décisionnels est fondamental dans une saine démocratie. Un « mécanisme de promotion de la femme » avait donc été créé afin de remédier à la marginalisation traditionnelle des femmes au sein d'institutions dominées par les hommes, situation qui persiste encore aujourd'hui dans toutes les institutions d'État au Canada. C'est dans cette optique que nous défendons le droit de participer aux processus décisionnels.

Des raisons fondées sur les responsabilités des femmes
Les femmes ont eu tendance, jusqu'à présent, à se considérer surtout comme des consommatrices des politiques et programmes gouvernementaux. Or, elles ont aussi un devoir de citoyenne à remplir : partager leurs idées sur les enjeux touchant les femmes afin d'améliorer la société pour l'ensemble de la population. Étant donné que les partis politiques sont encore sous domination masculine, les femmes doivent trouver des institutions parallèles qui intégreront aux processus décisionnels les questions au coeur des préoccupations des femmes.

Des raisons fondées sur la représentation
On note une présence accrue de femmes (élues ou nommées) au sein d'institutions politiques officielles, mais elles forment encore la minorité. Elles ont aussi trouvé difficile d'oeuvrer au changement dans l'isolement. C'est donc dire qu'il existe encore des obstacles majeurs à la participation des femmes à la politique officielle, sur un pied d'égalité avec les hommes. Aussi, les mécanismes spéciaux visant à acheminer les idées et les points de vue des femmes, comme ceux offerts par les institutions féministes d'État, ne doivent-ils pas disparaître de sitôt, puisqu'ils assurent la représentativité des femmes.

Des raisons de diversité
À l'échelon national, il est pratiquement impossible d'aller au-delà des « enjeux touchant les femmes », catégorie englobant toutes les femmes, sans égard aux différences. Aussi est-il nécessaire d'avoir, à l'échelon local, un processus décisionnel solide afin d'accroître la participation des femmes. Il importe également de créer, à tous les paliers du féminisme d'État, des mécanismes efficaces de consultation afin de permettre aux femmes de groupes minoritaires de se faire entendre.

Transformer les cultures bureaucratiques
L'esprit d'une administration au sein d'un territoire influe profondément sur les chances de réussite du féminisme d'État. En Australie, par exemple, les cultures bureaucratiques des administrations des États et de la fédération favorisent la défense des droits, ce qui rend acceptable le projet des fonctionnaires féministes. Au Canada, cette situation existe dans trois provinces : le Québec, Terre-Neuve et la Colombie-Britannique. Mais dans d'autres administrations, particulièrement à l'échelon fédéral, les normes sur la neutralité administrative ont entravé l'adoption du féminisme d'État par les instances ordinaires du secteur public. Ce problème peut être étudié au moyen d'une démarche fondée sur

l'expertise et l'analyse comparative entre les sexes. En raison de l'incidence de l'analyse comparative entre les sexes sur l'analyse fondée sur les enjeux, il sera essentiel de faire participer les femmes au féminisme d'État afin qu'elles surveillent ces progrès.

Gestion multiniveaux des affaires publiques

La gestion des affaires publiques par plusieurs paliers administratifs est désormais une réalité, même dans les États non fédérés, en raison du transfert du processus décisionnel aux autorités locales. Toutefois, cette activité se fait toujours dans le contexte des structures transnationales. Comme le gouvernement national continuera d'être un interlocuteur important pour les femmes, il se révélera sans doute essentiel de régulariser l'accès aux gouvernements par l'entremise d'organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux de promotion de la femme, si l'on veut obtenir des résultats appréciables sur le plan politique.

Le féminisme d'État et l'évolution des possibilités d'intervention politique

Dans son étude sur les relations entre les mouvements sociaux et l'État, Sidney Tarrow a énoncé le concept des « possibilités d'intervention politique » (Phillips, 1992). Cette expression désigne les mesures institutionnelles et le climat idéologique en vigueur à un moment donné dans un régime politique. Ce concept permet de cerner les contraintes et les possibilités que connaissent les mouvements qui aspirent au renouveau social par l'intervention auprès de l'État. Au cours des dix dernières années, un certain nombre de facteurs ont taxé lourdement les relations entre les organismes du féminisme d'État et les mouvements des femmes, par suite des modifications radicales apportées aux possibilités d'intervention politique. En voici un exemple : la présence accrue de femmes en politique, comme députées au Parlement, ministres ou cadres supérieures à la fonction publique. Cette situation a suscité des conflits entre les fonctionnaires féministes, les femmes politiques et les groupes de femmes quant à l'instance pouvant le mieux représenter les femmes.

Chose certaine, le « virage » néolibéral des politiques nationales et internationales a précipité la réduction radicale de l'État-providence et le transfert des responsabilités. Ce changement des possibilités d'intervention politique a incité certains groupes de femmes à se radicaliser, à durcir leurs positions. Il n'est guère étonnant, lorsque les possibilités d'intervention politique offertes aux femmes diminuent, que les groupes de femmes manifestent davantage leur opposition. Et la solidarité entre les groupes de femmes a également souffert de ce changement. En effet, bien des femmes de la majorité, qui avaient fait de grands progrès dans leurs luttes personnelles pour l'égalité, considéraient de plus en plus les groupes de femmes plus revendicateurs, tels que le CCASF, comme les porte-parole des femmes moins nanties et plus marginalisées. Ainsi, les efforts de taille déployés pour traiter certains problèmes complexes — le racisme, la discrimination fondée sur la capacité physique et l'homophobie, entre autres — que connaissent les institutions féministes, dont le CCASF, se sont soldés, malheureusement, par l'affaiblissement de la solidarité entre les femmes.

Comme nous l'avons fait remarquer, la restructuration des mécanismes fédéraux de promotion de la femme leur a fait perdre beaucoup de légitimité auprès de nombreux groupes de femmes. D'ailleurs, la restructuration des institutions féministes d'État que l'on observe partout au pays témoigne de ce qui se fait à l'échelle internationale. Le Groupe d'experts des Nations unies sur

les mécanismes nationaux a révélé, dans un rapport paru récemment, que la restructuration fréquente des gouvernements, tant dans les pays en développement que dans les pays développés, est l'un des plus grands obstacles auxquels se heurtent les mécanismes de promotion de l'égalité des femmes de nos jours (cité dans Wilcox, 1999). Ces changements fréquents perturbent les services offerts par les mécanismes nationaux, qui ont alors plus de difficulté à promouvoir l'égalité des femmes. Au Canada, le remaniement des organismes d'État oeuvrant pour la promotion de la femme, et des structures gouvernementales en général, provoque la réorganisation profonde des liens entre les mouvements de femmes et le gouvernement. Ce que déplore une des participantes aux séances des groupes de discussion :

> *Dans l'ensemble, ce qui complique notre tâche, c'est la transformation constante des structures gouvernementales. Cela nous oblige à refaire des contacts, à apprendre de nouvelles politiques, de nouvelles orientations de principe et de nouvelles exigences ainsi qu'à comprendre comment travaillent ces personnes. Il est très difficile de faire des progrès dans ces conditions.*

Une autre participante renchérit :

> *À peine avons-nous compris le fonctionnement de l'organisme et notre place, ce qui exige presque une maîtrise ou un doctorat, [le gouvernement] change de nouveau l'organisme. Nous sommes au coeur d'un tourbillon de changements qui se traduit par la démobilisation de divers groupes.*

D'une façon plus générale, la mondialisation mine la confiance des femmes en la capacité des gouvernements de répondre à leurs besoins et à leurs désirs, et ce, même s'il existe une volonté politique de le faire. En raison de la complexité grandissante du fédéralisme au Canada, les femmes ont de plus en plus de difficulté à traiter efficacement avec les institutions féministes d'État parce qu'elles ne savent plus à quel ordre de gouvernement incombe la responsabilité de tel ou tel secteur d'activités. Cela ne suppose pas, toutefois, qu'il faut abandonner la voie du changement, mais plutôt que le mouvement des femmes doit examiner comment « réoutiller » le féminisme d'État afin qu'il puisse répondre aux besoins du mouvement féministe au cours du nouveau millénaire. Une étape cruciale de ce processus consiste à évaluer soigneusement l'ensemble des organismes gouvernementaux à vocation féministe afin de comprendre les réalités qui façonnent actuellement les possibilités d'intervention politique.

2. STRUCTURES GOUVERNEMENTALES : VUE D'ENSEMBLE

Qu'est-ce que le fédéralisme?

Le fédéralisme est une forme d'organisation des États fédéraux selon laquelle les compétences décisionnelles sont réparties entre deux ordres de gouvernement ou partagées par ces deux ordres. À l'opposé, certains pays, dont la France, l'Italie et la Nouvelle-Zélande, sont des États unitaires où un seul gouvernement prend les décisions au nom de la collectivité. Au Canada, le système fédéral prévoit le partage des secteurs de compétence entre les gouvernements provinciaux et territoriaux et le gouvernement fédéral. Une constitution confère aux divers ordres de gouvernement leurs pouvoirs respectifs. Bien que chaque ordre de gouvernement au sein d'un État fédéraliste soit autonome dans certaines sphères d'activité, en pratique, la division des pouvoirs dans les secteurs d'activité qui touchent particulièrement les femmes n'est pas clairement établie. En fait, selon la politicologue féministe Linda Trimble, le fédéralisme canadien ressemblerait à un gâteau marbré (1992), où la frontière entre les deux différents types de pâte n'est pas claire, puisque la personne qui confectionne le gâteau dessine des volutes dans la préparation pour obtenir le marbrage de la pâte à la vanille et de la pâte au chocolat. Ainsi, même si la constitution canadienne confère un certain domaine de compétence à un ordre de gouvernement, l'autre ordre y participe habituellement en raison de la longue tradition d'ententes et de négociations politiques. Par exemple, l'administration du réseau de la santé est une compétence provinciale mais, comme le gouvernement fédéral a adopté la loi établissant les principes du régime public d'assurance-maladie et participe au financement des soins de santé, la santé est, en fait, une compétence partagée.

L'évaluation des effets du fédéralisme sur le militantisme politique féminin ne manque jamais de soulever la controverse. Certaines militantes et politicologues féministes soulignent la complexité du caractère « marbré » du fédéralisme canadien et soutiennent que les groupes de femmes ont de la difficulté à découvrir quel ordre de gouvernement est responsable de tel ou tel dossier, afin de pouvoir cibler leurs campagnes de pression. Elles sont d'avis que le fédéralisme permet aux gouvernements de se soustraire à des questions particulièrement épineuses et de se dérober à leur responsabilité en leur permettant de « renvoyer la balle » à d'autres instances gouvernementales, manoeuvre que Jill Vickers qualifie de « valse hésitation fédéraliste ». D'autres militantes et politicologues féministes, si elles reconnaissent que la tâche d'accéder aux décisionnaires gouvernementaux est complexe, estiment toutefois qu'il est bon de pouvoir accéder à plus d'un palier de gouvernement. Sawer et Vickers (1998), par exemple, font remarquer qu'en Australie, durant les périodes où un parti opposé aux actions revendicatrices des femmes détenait le pouvoir fédéral, les femmes pouvaient toujours orienter leurs campagnes de pression vers les États plus sympathiques à leur cause.

Dans le contexte actuel, un des effets de la mondialisation est d'étendre la compétence décisionnelle aussi bien à des organismes internationaux qu'à des administrations locales et, notamment, urbaines. L'expérience des Canadiennes auprès d'un gouvernement multiniveaux les prépare au nouveau contexte multiniveaux engendré par la mondialisation. Ainsi, l'essentiel est de décider, relativement à certains objectifs politiques précis, quel ordre de gouvernement

sera le plus ouvert aux revendications des femmes. Il ne suffit plus de consulter une constitution afin de découvrir quel ordre détient la compétence aux termes de la loi. Les femmes doivent désormais évaluer les possibilités d'intervention politique de chaque ordre de gouvernement.

Comment les femmes ciblent-elles leurs revendications?

La politicologue féministe Cheryl Collier (1995) a comparé les résultats des revendications des femmes concernant la violence au Manitoba et en Ontario entre 1990 et 1995. Elle a découvert les deux principaux facteurs qui influent sur la réussite ou l'échec des revendications des femmes, particulièrement celles des femmes minoritaires. Le premier est l'orientation idéologique du parti au pouvoir. En effet, Collier a montré que les femmes, et surtout celles qui font partie de groupes minoritaires, ont eu beaucoup plus de succès en Ontario, sous le régime néo-démocrate, qu'au Manitoba, sous le régime conservateur. Si les femmes suivent les conseils de Marian Sawer, elles cibleront donc l'ordre de gouvernement le plus sympathique à leur cause. Car l'orientation idéologique du gouvernement est un facteur de taille. Il ne suffit pas non plus de savoir si un gouvernement est de gauche ou de droite. Par exemple, le gouvernement du Québec, qu'il soit de gauche ou de droite, s'est montré plus ouvert aux revendications des Québécoises francophones, y compris des femmes membres de minorités, que ne l'a été le gouvernement fédéral. Cette situation s'explique par le fait que les partis qui se sont succédés à la direction du gouvernement du Québec cherchaient à gagner les féministes à la cause nationaliste et, par conséquent, réagissaient favorablement à leurs revendications, qui s'inscrivaient, selon eux, dans la lutte nationaliste.

En général, les administrations municipales au Canada ne sont pas organisées par des partis politiques, du moins pas par ceux qui présentent des candidats aux élections fédérales et provinciales. Par conséquent, comme les possibilités d'intervention politique sont différentes de celles qui existent sur la scène internationale, on pourra classer les regroupements idéologiques selon qu'ils sont des alliés ou des adversaires possibles. De même, on pourra étudier les documents, conventions et autres expressions de valeurs pour déterminer si les instances locales ou internationales sont relativement ouvertes ou non aux revendications des femmes. Par ailleurs, les interventions que font les femmes auprès des instances internationales peuvent avoir des retombées stratégiques favorables au Canada. Par exemple, des féministes australiennes mènent des campagnes auprès de l'ONU dans l'espoir que cet organisme condamnera l'actuel gouvernement de l'Australie, qui est antiféministe, pour ne pas avoir rempli ses engagements aux termes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Le deuxième facteur servant à déterminer quel ordre de gouvernement est le plus ouvert aux revendications des femmes, d'après Collier et d'autres chercheuses, est la santé et la vitalité des structures féministes d'État. Les militantes ont besoin d'alliées, tant au sein des appareils administratifs que des partis politiques et des gouvernements. On conseille aux groupes de femmes de choisir les organismes d'État en fonction de leur rendement. Au Québec, comme nous le montrons, le Conseil du statut de la femme et d'autres structures de fonctionnaires féministes se sont taillé une bonne réputation parmi les groupes de femmes et se sont montrés beaucoup plus aptes que leurs homologues fédéraux à accueillir les revendications

des groupes de femmes qui luttent contre la violence, à leur accorder un soutien financier et à effectuer pour eux des recherches. Voilà qui explique, en partie, la symbiose qui existe au Québec, surtout entre les groupes francophones, majoritaires, et les membres d'organismes féministes d'État.

Il importe toutefois de comprendre que les possibilités d'intervention politique par les militantes ne sont pas permanentes. En fait, elles ne cessent d'évoluer et doivent faire l'objet d'évaluations régulières. Par exemple, l'élection du gouvernement conservateur de Mike Harris en Ontario, en 1995, et le démantèlement d'importants programmes pour les femmes qui a suivi, ont changé radicalement les possibilités d'intervention politique pour les femmes dans cette province. Elles se sentent de plus en plus tenues à l'écart de la prise de décisions; de même, les instances fédérales sont très faibles, ce qui a obligé les femmes à réorienter leurs activités vers les instances locales. Par ailleurs, l'attitude du gouvernement Harris crée une vague d'opposition aux politiques officielles chez les militantes ontariennes.

Comment la mondialisation se répercute-t-elle sur les gouvernements?

Tout au long des années 90, à mesure que s'estompaient les effets de la guerre froide et que disparaissaient les obstacles à l'expansion mondiale du capitalisme et de la démocratisation bipolaire, d'importants changements sont survenus en matière de gestion des affaires publiques. Même si ces bouleversements ont eu des répercussions manifestes sur les possibilités qu'ont les femmes d'influencer la politique publique, on ne s'entend toujours pas sur la nature de la mondialisation et sur ses conséquences pour les femmes selon l'endroit où elles vivent. D'aucunes affirment que la mondialisation réduit la capacité des gouvernements d'États-nations d'effectuer des changements, ce qui rend plutôt futiles les efforts des femmes visant à influencer le processus décisionnel. D'autres considèrent que les changements complexes qui accompagnent la mondialisation créent de nouvelles possibilités pour les femmes d'influencer la prise de décision, notamment aux paliers local et régional et au niveau des instances internationales. Dans le présent chapitre, nous exposons brièvement les changements économiques et politiques reliés à la mondialisation et nous examinons les réactions des gouvernements d'États-nations à l'évolution de la situation économique mondiale. Nous soulignons les nouvelles possibilités et les nouveaux obstacles qui découlent de ces changements et leur influence sur la lutte des femmes contre la violence.

Par mondialisation, on entend un ensemble de processus économiques, politiques, technologiques et sociaux. Ce n'est certes pas un phénomène nouveau, car la colonisation et la décolonisation furent les premières « vagues » de mondialisation. Mais, depuis l'effondrement de l'Union soviétique, un certain nombre de nouveaux processus ont surgi.

- **La mobilité et la migration accrue des populations**, notamment de personnes provenant des pays en développement, vers les pays occidentaux, renforcent le discours de la « différence » qu'adoptent les femmes et les hommes membres de minorités dans ces pays occidentaux.

- **La révolution de l'information** favorise les communications instantanées à l'échelle planétaire (pour celles et ceux qui ont les moyens d'y accéder), ce qui permet aux

sociétés de créer des usines multinationales et d'exécuter diverses étapes de la production dans différents pays. Ainsi, les emplois exigeants en main-d'oeuvre sont concentrés dans des pays où la main-d'oeuvre est peu coûteuse et généralement du sexe féminin, et où les normes du travail et les normes environnementales sont peu rigoureuses. Par ailleurs, la révolution de l'information a facilité la création de réseaux internationaux entre les groupes de femmes qui disposent des ressources nécessaires.

- **L'emprise de la culture occidentale (principalement américaine) sur les cultures locales**, qui remonte à l'époque coloniale, est intensifiée par la révolution de l'information. En revanche, cette révolution accroît aussi la capacité éventuelle des diasporas dans les pays occidentaux d'exercer une influence à la fois sur les politiques de leur pays d'origine et sur celles des pays occidentaux.

- **Le capitalisme est devenu un système presque universel** depuis l'effondrement des régimes communistes. Les marchés et les opérations financières prennent de plus en plus une envergure internationale, ce qui peut bouleverser ou restreindre l'économie des États-nations.

- **Le pouvoir accru qu'ont les organismes internationaux**, dont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, de dicter la restructuration économique de pays a souvent des conséquences dévastatrices pour les femmes et pour d'autres personnes pauvres et marginalisées.

- **Les mouvements visant à démocratiser** les régimes répressifs et la participation massive de femmes à ces mouvements se multiplient.

La portée, la signification et les conséquences probables de la mondialisation pour les femmes font l'objet de conflits idéologiques intenses. Certaines y voient l'émergence triomphale de démocraties capitalistes partout au monde, ce qui pourrait procurer d'immenses avantages aux femmes les plus affligées par des régimes répressifs. D'autres estiment que la destruction des cultures et des économies nationales entraînera l'affaiblissement du pouvoir des gouvernements d'États-nations. Bon nombre de féministes au Canada jugent que l'État-nation doit intervenir afin d'assurer un traitement équitable aux femmes. À leur avis, la complexité des processus fait obstacle aux activités auxquelles se livraient les groupes de femmes par le passé. Par ailleurs, il se présente désormais de nouvelles occasions dont les mouvements féministes pourraient tirer profit, notamment aux échelons local et international. L'émergence de puissants mouvements de femmes internationaux montre l'importance grandissante des échanges transnationaux. Si les féministes au Canada apprennent à accueillir les idées et les modèles provenant d'au delà de nos frontières ou de nos États, les mouvements de femmes seront en mesure de profiter des possibilités qui découlent de la mondialisation.

Il est utile de recenser les manifestations mondiales et locales de problèmes qui mobilisent l'action politique des femmes. Chowdhury et Nelson (1994) ont analysé 43 pays et dégagé quatre facteurs transnationaux qui orientent les programmes politiques des femmes.

- **Les forces économiques internationales** comprennent les politiques adoptées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international qui favorisent la stabilisation macro économique et la transformation des structures internes afin de corriger l'instabilité économique.

- **L'évolution du nationalisme**, notamment le déclin des nationalismes modernisants et axés sur l'État, favoriserait, selon certaines, l'égalité officielle et juridique des femmes, ainsi que l'émergence d'identités régionales (au sein de l'Union européenne, par exemple) et d'ethnonationalismes anti-modernes qui auraient des conséquences néfastes pour les femmes.

- **La montée de l'intégrisme religieux** est une réaction contre les changements économiques et culturels à l'échelle mondiale, laquelle, dans certains cas, découle de l'idée que la « modernisation » ou l'« occidentalisation » du comportement des femmes symbolisent tous les défauts des sociétés contemporaines.

- **La montée du féminisme international** a accru l'interaction, surtout au sein des organismes de l'ONU et d'autres tribunes internationales. Ainsi, les nouvelles technologies et la mobilité accrue des personnes partout sur le globe favorisent la création de réseaux et de coalitions. De même, les hypothèses des féministes occidentales relativement au leadership et à l'action stratégique sont remises en question.

Les organismes internationaux et la mondialisation

Les deux différents types de réactions qu'ont les organismes internationaux au militantisme des femmes ont des effets contradictoires sur celles-ci. Les organismes établis pour réglementer l'économie politique mondiale, dont le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce, ont tendance à favoriser une « restructuration » qui comporte une plus grande intégration des pays à l'économie mondiale au moyen de mesures visant à réduire les barrières commerciales et à augmenter la production axée sur l'exportation. Par ailleurs, les pressions visant à accroître la compétitivité et à réduire les dettes et les dépenses de l'État entraînent souvent la disparition ou la réduction de programmes dont dépendent les pauvres, les femmes et les enfants. Les organismes onusiens ont toutefois reconnu les répercussions néfastes de la mondialisation (particulièrement du « développement ») sur les femmes, ainsi que leur vulnérabilité accrue à la violence. Chowdhury et Nelson (1994) en concluent que, selon les mouvements de femmes partout au monde, leur sécurité personnelle et celle de leur famille sont leur principale préoccupation, mais la définition de la sécurité varie selon le contexte. La protection contre la violence physique et la violence indirecte (pauvreté, racisme et autres formes d'oppression) est la principale préoccupation des femmes à l'échelle mondiale. Dans les pays riches, le militantisme des femmes est davantage axé sur la violence conjugale (« violence au foyer »), bien que les femmes marginalisées par la pauvreté, le colonialisme interne, le racisme, l'homophobie, l'âge ou une incapacité soient victimes de violence au sein de la collectivité, y compris de la part des personnes responsables de leurs soins. Dans les pays pauvres, un grand nombre de femmes sont victimes de violence, tant au sein de la famille qu'au sein de la collectivité. Elles sont

parfois aussi victimes de l'État ou des personnes qui souhaitent accéder au pouvoir. Partout, les femmes connaissent la violence ou la craignent parce qu'elles ont moins de pouvoir et moins de ressources que les hommes. Les organismes internationaux sont désormais plus sensibles à la violence et au fait que la crainte de la violence met en péril les femmes et limite leurs possibilités dans la vie. Ils reconnaissent aussi que les nouvelles idéologies ont un effet dissuasif sur les personnes qui détiennent le pouvoir, car elles sont moins disposées à recourir au pouvoir de l'État pour créer des programmes qui favorisent l'autonomie et l'égalité des femmes et, par conséquent, réduisent les risques de violence.

Les réactions du gouvernement du Canada à la mondialisation

La mondialisation entraîne des problématiques différentes pour les gouvernements d'États-nations. La présente partie porte sur les initiatives canadiennes qui s'inscrivent dans le même courant que celles prises par d'autres pays occidentaux[9]. Le fait que des décisionnaires aient des comportements similaires n'implique pas, toutefois, que leurs décisions sont inévitables ou correctes. Or, leurs actes se répercutent sur les possibilités de militantisme des femmes. Les principales réactions du gouvernement du Canada à la mondialisation sont les suivantes :

- **Le néolibéralisme**, qui inclut la décroissance du gouvernement, la réduction et la restructuration des programmes de l'État-providence, la lutte contre le déficit et l'influence accrue du marché.

- **La décentralisation**, caractérisée par le transfert de responsabilités aux gouvernements provinciaux. Nos groupes de discussion ont révélé qu'au Québec, par suite de la régionalisation, les organismes de femmes de minorités doivent éparpiller inutilement leurs ressources. Ces changements devraient donner lieu à l'élaboration de politiques plus sensibles aux besoins divers des femmes, puisque les décisions sont prises plus près de la base. Voilà l'expérience que vivent actuellement les participantes québécoises aux groupes de discussion[10].

- **Le discours sur la politique officielle** évolue. Selon Sawer (1996), axer l'analyse des politiques sur le rationalisme économique et les choix publics a pour effet de classer les besoins et les revendications des femmes parmi les intérêts spéciaux. L'analyse comparative entre les sexes est alors qualifiée d'« analyse d'expert » et se substitue aux pressions politiques.

- **Le discours sur la citoyenneté** évolue. Les politiques sur la citoyenneté reposent sur la définition suivante du « bon » citoyen : une personne indépendante, qui a l'esprit d'entreprise et n'a besoin d'aucune aide du gouvernement de l'État-nation (Jenson et Phillips 1996). Cette définition favorise clairement un sexe au détriment de l'autre et, comme le font valoir Valentine et Vickers (1996), elle mine les droits de citoyen des personnes handicapées et des autres personnes qui revendiquent l'aide sociale comme un droit de citoyen plutôt que comme un acte de charité.

- **L'exclusion des citoyennes et des citoyens et des mouvements des réseaux décisionnaires** s'écarte des idéaux de la démocratie participative et de la « société juste » qui ont caractérisé les politiques canadiennes durant les années 70 et ouvre la voie à l'élaboration de politiques et à l'analyse comparative entre les sexes par des spécialistes. Les gouvernements « consultent » désormais les militantes, mais pourraient les exclure de toute participation réelle à l'élaboration de politiques.

- **La prise de décisions transnationales** qui ne fait aucune place à la participation des citoyennes et des citoyens prend de l'importance. Des instances internationales pressent de plus en plus le gouvernement fédéral d'agir « au nom des femmes ». Or, dans ce contexte, les femmes sont les objets des politiques et non les architectes de ces politiques. Les groupes féministes au Canada doivent revoir leur stratégie traditionnelle, qui consiste à ne traiter qu'avec un ordre de gouvernement, et décider quel palier ils doivent cibler et comment ils pourront influencer les instances transnationales.

Certaines personnes estiment que la mondialisation et le « virage » néolibéral ont pour conséquence de « saper » les États, à mesure que s'effritent leurs programmes sociaux (l'État-providence) et que les gouvernements multiplient les partenariats avec le secteur privé. De nombreuses analystes estiment que la mondialisation limite la capacité des États d'agir au nom de leurs citoyennes et citoyens. Par conséquent, la politique perd de l'importance et chercher à influencer le processus décisionnel ne serait pas un emploi judicieux du temps des femmes. Les politicologues féministes soutiennent depuis longtemps que les femmes et les hommes n'ont pas les mêmes relations avec les États-providence du capitalisme avancé parce que les femmes et leurs enfants dépendent davantage des services de l'État que les hommes (Andrew, 1984). D'après les sondages, les femmes (et d'autres personnes marginalisées) sont plus susceptibles de s'opposer à la réduction des programmes sociaux que ne le sont les hommes de race et de culture majoritaire. Si ce processus de « sapage » et de restructuration est inévitable, les groupes de femmes devraient-ils poursuivre leurs démarches coopératives auprès des instances gouvernementales? D'après nos recherches, la tendance serait vers l'internationalisation des États plutôt que vers l'élimination ou la réduction de leur pouvoir. Les conséquences les plus graves de la mondialisation se font sentir sur les structures et les processus décisionnaires des gouvernements, notamment par le déclin du pouvoir des structures d'aide sociale, le pouvoir accru des premiers ministres, des ministres des finances, des ministres du commerce international et de leurs ministères respectifs, et par l'influence qu'ont leurs décisions sur des organismes éloignés et sur des instances internationales.

La migration massive est une autre conséquence de la mondialisation; elle accroît la diversité de notre population et mondialise certains aspects de nos politiques. Par exemple, certaines Canadiennes peuvent être membres actives d'une diaspora ou de mouvements internationaux, et leur militantisme influe sur leurs politiques au Canada. Ce phénomène élargit le bassin d'alliées possibles sur la scène internationale, surtout pour les femmes membres d'une minorité au Canada, mais pas ailleurs au monde. En raison de la mondialisation de la production, il arrive souvent que des femmes de pays différents employées par la même société transnationale veuillent se trouver des alliées à l'étranger afin d'atteindre leurs objectifs. Or, bien que la mondialisation ait accru la mobilité géographique de certaines personnes, la plupart des femmes sont toujours moins mobiles que la majorité des hommes,

car elles sont responsables de la garde des enfants. Par conséquent, elles dépendent davantage des services offerts par le territoire dans lequel elles vivent. Dans certaines régions du globe, la population des régions rurales et des petites collectivités comprend très peu d'hommes jeunes et valides, et les services sont minimes, puisque les hommes migrent vers les villes et l'étranger.

Dans l'ouvrage intitulé *The Great Transformation* (1975), Karl Polanyi conceptualise la mondialisation comme un « mouvement double » marqué à la fois par l'expansion des forces qui affaiblissent la démocratie et par des formes de résistance aux effets de cette expansion et des revendications pour une plus grande autonomie. À mesure que les tendances mondiales confirmeront cette théorie, les groupes de femmes devront évaluer leur organisation et la mesure dans laquelle certains progrès, dont les technologies de l'information, pourraient favoriser le renforcement de leurs alliances outre-frontières. Elles doivent également élaborer des revendications visant à remanier le processus d'élaboration de politiques et, ainsi, à découvrir de nouveaux points d'accès et de nouveaux alliés pour faire valoir leurs revendications.

La décentralisation : l'importance grandissante des administrations publiques provinciales, territoriales et locales

Au Canada, les administrations municipales sont tributaires des provinces et n'ont guère de pouvoir autonome. Pourtant, le transfert actuel aux municipalités (plus particulièrement en Ontario) des responsabilités liées à bon nombre de programmes d'aide sociale se répercute sur la qualité de l'environnement dans lequel vivent les femmes, ainsi que les enfants et les personnes âgées dont elles s'occupent, et sur les services auxquels elles ont accès. Depuis longtemps, les Canadiennes concentrent leurs interventions politiques sur l'administration municipale, car elles créent et administrent des services dans leur collectivité. Cette participation traditionnelle des femmes aux politiques locales se poursuit, en partie, parce que les femmes sont mieux représentées à ce palier politique qu'à d'autres. Si les femmes concentrent déjà une grande partie de leur énergie sur les administrations municipales, devraient-elles chercher à en augmenter le pouvoir? Ou serait-ce peu judicieux, étant donné les conséquences de la mondialisation que nous venons d'énumérer? Par ailleurs, les gouvernements provinciaux et territoriaux sont plus près de la plupart des groupes féministes qui, à quelques exceptions près (au Québec, par exemple), les boudent au profit du gouvernement fédéral. Il conviendrait donc, encore une fois, de se demander si, à la lumière des tendances au transfert de compétences, il serait utile de réorienter les efforts vers les administrations provinciales et territoriales. Les femmes devraient-elles appuyer la poursuite des mesures décentralisatrices ou s'y opposer? Et, si les femmes concentrent leurs pressions sur les gouvernements provinciaux et territoriaux, comment peuvent-elles mieux coordonner la mobilisation pancanadienne?

Certaines analystes soutiennent que, depuis les années 60, le gouvernement fédéral, par le financement de l'État, a transformé la plupart des groupes de femmes en « clients du gouvernement fédéral », ce qui a limité leur capacité de tisser des liens avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. L'apparition de certaines formes d'autonomie chez les autochtones et l'autonomie croissante du Québec ouvrent la voie, au Canada, vers une structure

multinationale. Or, les différentes réactions des provinces à cette réinvention du gouvernement sont presque passées inaperçues, tout comme le fait que la décentralisation (ou le transfert des compétences) qui se produit au Canada n'est pas nécessairement une conséquence universelle de la mondialisation.

Analyser les répercussions de la mondialisation sur les stratégies des fonctionnaires féministes : l'exemple de l'Australie

Les Australiennes et les Australiens sont moins exposés aux répercussions de la mondialisation que ne le sont les Canadiennes et les Canadiens. Le régime central de fixation des salaires, même si les derniers gouvernements l'ont affaibli pour permettre à l'économie de soutenir la concurrence, protège le niveau de vie de la plupart des citoyennes et des citoyens de race blanche. En effet, malgré les compressions récentes, les Australiennes et les Australiens de race blanche continuent d'exiger, et d'obtenir, un niveau élevé de soutien de l'État, notamment de soutien du revenu. Les services destinés aux femmes, tels les refuges pour femmes victimes de violence et les services d'aide à l'enfance, font partie du réseau de programmes des États, dont la majeure partie du financement provient de programmes mixtes (États et gouvernement fédéral). Bien que les femmes de la classe moyenne aient vu leurs allocations de frais de garde d'enfants diminuer ces derniers temps, les programmes d'administration de refuges ont été élargis. Le gouvernement fédéral ne s'est pas retiré de la stratégie contre la violence, même s'il en a réduit le financement. Le réseau de services d'élaboration de politiques et de conseils consultatifs a, lui aussi, fait l'objet de compressions et de remaniements. En fait, il est difficile de prédire si les instances fédérales, qui existent depuis 25 ans et ont donné à la stratégie des fonctionnaires féministes son caractère distinct, pourront survivre. On justifie les attaques menées contre ces instances en invoquant l'idéologie anti-féministe de l'actuel gouvernement Howard et la réduction du déficit. Les militantes féministes qui évaluent les possibilités d'intervention politique estiment que l'élection d'un gouvernement travailliste rétablira le *statu quo*.

Le Secrétariat à la condition féminine (OSW), qui fait partie du bureau du premier ministre Howard, a échappé aux tentatives de ce dernier visant à le fusionner avec l'Agence d'action positive. La nouvelle directrice est une amie bien en vue du premier ministre, et l'on estime que sa relation protégera l'organisme, même si son manque d'expérience en élaboration de politiques risque d'en réduire l'efficacité. Le congédiement de la sous-secrétaire du bureau du premier ministre, l'une des principales théoriciennes féministes sur l'interaction entre l'aide sociale et le régime fiscal, affaiblira également le pouvoir des femmes d'influencer l'élaboration des politiques. Signalons aussi que le financement a subi une régression de 38 p. 100 et que l'effectif de ce bureau, qui était de 50 personnes, est désormais de 21. Le gouvernement Howard a empêché l'Office de la condition féminine d'assister à des réunions internationales, aboli le Répertoire des femmes (femmes aptes à être nommées à des postes politiques), annulé les *Women's Budget Papers*, et enfin, laissé vacant pendant un an le poste de commissaire à la discrimination fondée sur le sexe. On a aboli le Bureau des statistiques sur les femmes et l'*Australian Women's Yearbook*. Par ailleurs, le Bureau de la condition féminine au ministère de l'Emploi, de l'Éducation, de la Formation et de la Jeunesse (créé en 1963) fermera probablement ses portes, puisque ce gouvernement est bien décidé à « intégrer au courant dominant » les activités en matière d'équité. Les plaintes déposées en vertu des lois sur la

discrimination fondée sur le sexe et sur la race seront dorénavant portées devant la Cour fédérale. La partie plaignante devra verser des droits de dépôt de 1 000 $ et, si elle perd sa cause, elle devra assumer les frais de l'autre partie.

En Australie, on justifie la tendance vers une plus grande centralisation et une coopération soutenue entre les États et le gouvernement fédéral en la présentant comme la conséquence des mesures visant à rationaliser le gouvernement par l'élimination du chevauchement des services. Or, si cette démarche demeure raisonnablement efficace pour les Australiennes blanches, anglo-celtes de la classe moyenne (la majorité), elle l'est beaucoup moins pour les immigrantes (qui ne parlent pas anglais) et carrément inefficace pour les femmes autochtones. Comparativement au Canada, on ne trouve presque aucune immigrante ou autochtone élue aux assemblées législatives et à des postes dans des organismes de femmes de la majorité. Ce n'est qu'en 1997 que certains gouvernements d'États (l'Australie-Méridionale, par exemple) ont commencé à insister sur l'inclusion de femmes qui ne parlent pas anglais dans les rangs des fonctionnaires féministes. La fondation de conseils consultatifs, en Australie-Occidentale et en Australie-Méridionale, par exemple, visait en partie à créer une nouvelle source (non travailliste et non formée de fonctionnaires féministes) de conseils pour le gouvernement de ces États. Les membres des conseils (dont le mandat est consultatif plutôt qu'axé sur l'expertise, comme c'est le cas des conseils de lutte contre la violence) représentent une plus grande diversité d'ethnies, de races et d'idéologies que les groupes de fonctionnaires féministes ou de femmes et d'hommes politiques.

Bien que certains de ces changements soient semblables à ceux que nous connaissons au Canada, il importe de souligner que le contexte n'est pas le même. En Australie, les services et programmes à l'intention des femmes sont offerts conjointement par les États et le gouvernement fédéral. Dans la plupart des cas, la prestation des services est assurée par des fonctionnaires des États. Les mécanismes d'élaboration des politiques sur la condition féminine sont sortis presque indemnes de la défaite des gouvernements travaillistes, malgré quelques remaniements. Le ministère de la Condition féminine de l'État de la Nouvelle-Galles du Sud, le seul à avoir élu un gouvernement travailliste, demeure intact et mène une initiative « globale » qui oblige tous les ministères à assumer la responsabilité de la mise en oeuvre de stratégies contre la violence à l'endroit des femmes. En Australie-Méridionale et en Australie-Occidentale, la plupart des instances créées par les gouvernements travaillistes antérieurs sont toujours en place. Cependant, la conseillère sur la condition féminine ne siège plus au Conseil exécutif de l'Australie-Méridionale et la création de « ministres responsables de la Condition féminine » a éloigné les conseillères en politique féministe des premiers ministres. Dans ces deux États, les gouvernements libéral (Australie-Méridionale) et de coalition (Australie-Occidentale) ont mis en place des conseils consultatifs. L'Australie-Occidentale et la Nouvelle-Galles du Sud ont aussi implanté d'importants conseils consultatifs sur la lutte contre la violence. En raison des différences entre les régimes fédéraux de l'Australie et du Canada, notamment le fait qu'en Australie, le droit criminel est une compétence des États, les femmes dans ce pays ont plus de possibilités d'intervenir auprès des gouvernements des États que n'en ont les Canadiennes.

La mondialisation n'a pas incité le gouvernement australien à adopter d'importantes mesures décentralisatrices. En fait, comme le pouvoir fiscal des États est très limité, et ce en dépit de

leurs lourdes responsabilités, le gouvernement fédéral peut faire un emploi énergique de son pouvoir de dépenser pour créer et influencer les programmes et les services, et il le fait. Les Australiennes qui font partie de la majorité estiment que les services à l'intention des femmes offerts par les États sont demeurés intacts et, dans le cas des services de lutte contre la violence, il sont toujours entièrement financés. La plupart des femmes appartenant à la culture dominante sont centristes et préconisent une intervention accrue du gouvernement fédéral. Elles maintiennent leur engagement envers la stratégie des gestionnaires féministes, même lorsque des partis antiféministes sont au pouvoir, en affirmant qu'il est toujours possible de faire avancer les choses.

La diversité : les défis à relever

Le but premier du militantisme féminin, du moins selon les femmes de la majorité, était de persuader les responsables de l'élaboration des politiques de l'existence d'une optique féminine sur les questions liées à la politique officielle. Or, il est souvent difficile d'atteindre cet objectif, car les disciplines qui contribuent à l'élaboration des politiques gouvernementales — notamment l'économie, la science politique et l'administration publique — estiment que presque toutes les questions sont également applicables aux femmes et aux hommes (Burt, 1995). Les militantes ont réussi, au début, à faire reconnaître qu'il est préférable de qualifier certains dossiers en politique officielle d'« enjeux reliés à la condition féminine ». Comme le montrent Vickers et ses collègues (1993), cette conceptualisation des politiques et des programmes qui touchent les femmes était trop étroite. Au Canada, les groupes féministes contemporains continuent de lutter pour faire valoir l'optique des femmes sur diverses questions d'ordre politique, qui vont de la fiscalité au commerce international. Comme nous le montrons plus loin, l'analyse comparative entre les sexes reconnaît que de nombreuses politiques gouvernementales favorisent un sexe au détriment de l'autre. Or, le fait de reconnaître, par l'analyse comparative entre les sexes, que les politiques et les programmes gouvernementaux ne se répercutent pas de la même façon sur la plupart des femmes que sur la plupart des hommes, en raison de l'inégalité du pouvoir et des ressources, est problématique puisque cela crée deux catégories — hommes et femmes — homogènes, voire ontologiques. Il devient alors difficile d'élaborer des théories de la diversité ou d'étudier les profondes différences qui existent au sein de ces deux catégories.

Le Canada, du fait de sa colonisation et de l'immigration importante au cours des dernières décennies, est l'un des pays les plus diversifiés au monde. Par conséquent, les groupes de femmes se diversifient de plus en plus, puisqu'ils puisent dans les expériences vécues par les femmes de différentes origines qui y participent. En revanche, les disciplines qui contribuent à l'élaboration de politiques sont le reflet des traditions découlant d'expériences vécues dans des sociétés métropolitaines qui sont beaucoup plus homogènes ou qui assimilent les nouveaux venus afin de les intégrer. Aux États-Unis, par exemple, on s'attend à ce que les immigrants se conforment à la société anglophone. À l'opposé, le Canada, du moins depuis l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés*, rejette l'assimilation et la conformité à la société anglophone. Ici, la constitution reconnaît aussi bien le multiculturalisme et le devoir qu'ont les organismes d'État de protéger les citoyennes et les citoyens qui sont différents en raison de leur origine ethnique, de leur race, de leur âge et, depuis que certaines causes ont été portées devant les tribunaux, de leur orientation sexuelle. En termes pratiques, la diversité que

connaissent les militantes de la culture majoritaire au sein de leurs groupes (où l'on trouve des femmes défavorisées en raison de leur sexe *et* d'un ou de plusieurs autres facteurs, dont la race, l'origine ethnique, la langue, l'orientation sexuelle ou une incapacité) a modifié leur conception du processus d'élaboration des politiques. Et cette évolution est manifeste, même si tous les groupes de femmes n'ont pas réussi à intégrer à leur programme ou à leur militantisme les préoccupations des femmes de différentes cultures.

En revanche, les disciplines qui contribuent à l'élaboration de politiques font abstraction non seulement des *différences entre les sexes*, mais aussi des *différences culturelles*. C'est-à-dire qu'elles présument que les politiques et les programmes gouvernementaux s'appliquent également à toutes les citoyennes et à tous les citoyens, ou qu'elles devraient le faire. Cette croyance est profondément ancrée dans les opinions traditionnelles des fonctionnaires et n'est guère influencée par la mondialisation, la diversité et, malgré les obligations imposées par la *Charte*, par le multiculturalisme. Comme nous l'expliquerons plus loin, cet écart entre les féministes et les « experts », qui ne perçoivent ni les différences entre les sexes, ni les différences entre les cultures, constitue un obstacle important à la capacité des militantes de faire apporter les changements que revendiquent les femmes dans l'arène de la politique publique. La plus importante stratégie que pourraient adopter les féministes dans le contexte actuel serait peut-être de montrer que ce postulat de « non-sexisme » (c'est-à-dire l'appui intellectuel au maintien du *statu quo*) n'est ni inévitable, ni adopté par toutes les démocraties libérales.

La culture bureaucratique et les revendications des femmes : une alliance impossible?

À partir des résultats d'une étude comparative des liens entre les instances administratives des gouvernements fédéraux de l'Australie et du Canada et les groupes féministes dans ces deux pays, la politicologue féministe australienne Louise Chappell (1998 : p. 124) conclut que « [TRADUCTION] les féministes ont mieux réussi en Australie qu'au Canada à faire valoir les revendications des femmes auprès de l'appareil de l'État ». Elle fait remarquer que les fonctionnaires féministes australiennes se sont taillé une position politique plus enviable que ne l'ont fait leurs homologues canadiennes et qu'elles ont réussi à exercer une plus grande influence sur une plus vaste gamme de politiques, en partie grâce à cette position. Notre analyse de la stratégie des fonctionnaires féministes australiennes révèle que cela est aussi vrai des relations avec les États. En outre, nous estimons que la coordination et la coopération stratégique efficaces des fonctionnaires féministes qui oeuvrent auprès des instances fédérales et des États sont particulièrement essentielles à la réalisation de progrès en matière de politiques et de programmes de lutte contre la violence. Les recherches effectuées au Canada nous portent à croire que les réussites des militantes canadiennes à l'échelon provincial, notamment celles des stratégies de lutte contre la violence au Québec, tiennent aux mêmes facteurs.

Louise Chappell estime que le plus grand succès des fonctionnaires féministes australiennes s'explique par deux facteurs principaux :

- Elles ont pu se tailler une place politique plus favorable au sein du bureau du premier ministre, une instance centrale.

- La capacité des fonctionnaires féministes australiennes d'influencer l'élaboration de politiques et le financement de programmes à l'intention des femmes s'est accrue parce que, en Australie, les fonctionnaires peuvent faire avancer une cause au sein même des instances administratives de l'État. Au Canada, on a adopté le modèle de fonctionnariat de Whitehall, qui soutient les hypothèses actuelles sur les différences entre les sexes et complique la tâche aux intervenantes féministes qui cherchent à s'imposer au sein de la fonction publique. Le gouvernement du Canada a toujours préféré financer la création de groupes de pression externes à l'établissement de mécanismes d'intervention au sein même de l'appareil administratif.

Notre étude des administrations fédérale et provinciales confirme la conclusion de Louise Chappell. La réussite des projets de fonctionnaires féministes est fonction de deux facteurs : leur position politique favorable et leur capacité d'élaborer des stratégies visant à contourner le postulat de non-sexisme solidement ancré dans la culture bureaucratique. Ce deuxième facteur présente la plus grande difficulté, et seules deux provinces ont partiellement réussi à la surmonter : Terre-Neuve, qui a pu recruter des féministes reconnues à mesure que l'on établissait de nouvelles structures politiques (Rankin, 1996) et le Québec, surtout parce que le gouvernement souverainiste voulait mieux répondre aux revendications des femmes que ne le faisait le gouvernement fédéral. Notre analyse comparative a fait ressortir une troisième condition de réussite : la capacité des fonctionnaires féministes de transcender les compétences et l'idéologie gouvernementales et de coordonner leurs activités et collaborer stratégiquement à tous les paliers afin de faire adopter et de défendre les politiques et les programmes essentiels aux femmes. Encore une fois, en Australie, l'existence de mécanismes efficaces, la présence des fonctionnaires féministes au sein des instances des États et du gouvernement fédéral et la légitimité des interventions dans l'ensemble de l'appareil administratif sont tous des facteurs qui ont contribué à la plus grande réussite du projet des fonctionnaires féministes dans ce pays. Grâce à cette combinaison de facteurs, le projet s'est poursuivi, et ce, en dépit de longues périodes marquées par des gouvernements idéologiquement peu réceptifs au féminisme.

D'après Louise Chappell (1998, p. 173), l'adhésion des gouvernements à la valeur fondamentale de non-sexisme « [TRADUCTION] a posé un obstacle de taille au projet des fonctionnaires féministes ». En soutenant cette valeur, les fonctionnaires fédéraux au Canada se vantent d'être impartiaux, et ils élaborent les politiques en s'appuyant sur des disciplines qui ne tiennent pas compte des différences entre les sexes et de la diversité. Néanmoins, ces politiques ont toujours eu des partis pris contre les femmes et les minorités, aussi bien en théorie qu'en pratique. Comme l'a fait remarquer le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme dans son étude sur les expériences des Canadiennes au sein de la fonction publique (1998, p. 26), il a toujours été difficile pour les femmes d'accéder aux postes de cadres dans la fonction publique parce qu'on considère qu'elles représentent une menace au *statu quo*. Dans un appareil administratif qui, en général, rejette les intervenants, les militantes féministes constituaient une menace particulièrement grave. Aussi les instances dans lesquelles elles évoluent ont-elles été marginalisées sur tous les plans. Bon nombre d'observatrices confirment cet état de choses. Celles qui ont travaillé au sein de l'appareil administratif à titre de fonctionnaires féministes en herbe (Findlay, 1987) témoignent de l'obstructionisme et de la banalisation auxquels se heurtent leurs initiatives et

de l'indifférence, de l'impatience, voire de « l'incompréhension délibérée » des cadres supérieurs. Selon Linda Geller-Schwartz (1995 : p. 49) :

> [TRADUCTION] Même si la haute direction majoritairement masculine avait été disposée à reconnaître que certaines politiques (outre les enjeux évidents comme le congé de maternité) pouvaient se répercuter différemment sur les femmes, c'était un anathème que de proposer que les fonctionnaires assument le rôle de défenseurs internes pour les femmes en tant que groupe définissable.

En résumé, contrairement aux initiatives australiennes, le projet visant à intervenir en faveur des femmes au sein de la fonction publique a avorté au Canada. Ici, en effet, la culture bureaucratique était très hostile à l'intervention. Les femmes qui ont travaillé au sein de ces instances ne pouvaient agir à titre de fonctionnaires féministes, comme elles auraient pu le faire en Australie, et ce, en dépit de leurs profondes valeurs féministes. Les mécanismes de recrutement et de promotion ne récompensaient pas les intervenantes. Par conséquent, les femmes qui occupaient des postes de cadres savaient que leur carrière tenait à leur capacité d'agir comme généralistes plutôt que comme fonctionnaires féministes.

Fait ironique, l'un des objectifs de la réforme de la fonction publique canadienne, dès la fin des années 60, époque où fut créée la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, était de faire en sorte que la fonction publique représente plus fidèlement la population qu'elle sert. Or, à Ottawa, on a adopté une définition étroite de la « représentation » en se concentrant sur les aptitudes individuelles plutôt que sur les caractéristiques d'un groupe, ce qui n'ébranle guère la valeur fondamentale de non-sexisme. Malheureusement, la hausse du nombre de femmes et de minorités au sein de la fonction publique n'est s'est pas traduite, dans la pratique, par une modification des valeurs bureaucratiques, ce qui n'est pas sans frustrer profondément les militantes féministes qui espéraient trouver des alliées parmi les « fonctionnaires féministes » présumées au sein de la fonction publique et parmi celles qui se qualifiaient de telles. Il y a une vingtaine d'années, la fonctionnaire féministe canadienne Maureen O'Neil (citée dans Morris, 1982) soulignait la difficulté que connaissaient collectivement les femmes d'attirer l'attention du gouvernement et en concluait que, si la fonction publique affectait de si maigres ressources aux enjeux des femmes, c'était parce qu'ils ne sont tout simplement pas en tête de liste des priorités.

Il n'est donc pas étonnant, étant donné cette impasse, que la frustration au sein des organismes de femmes ait monté au fil des ans et que ces groupes aient consacré davantage de temps et d'énergie soit à des stratégies judiciaires dirigées par le CCASF, soit à des interventions locales. En fait, si la mondialisation et les pressions internationales visant à faire adopter l'analyse comparative entre les sexes n'avaient pas modifié profondément les possibilités d'intervention politique, les groupes de femmes auraient fort probablement conclu que les efforts visant à faire évoluer la condition féminine au moyen d'une stratégie de fonctionnaires féministes avaient échoué, du moins à l'échelon fédéral. Au cours de la dernière décennie, toutefois, un certain nombre de ministères ont amorcé un processus de « consultation » auprès des femmes en vertu des obligations que leur imposent la *Charte*, les ententes internationales (celle du Comité pour l'élimination de la discrimination a l'égard des femmes, par exemple),

la promotion que fait l'ONU des mécanismes pour les femmes et l'analyse comparative entre les sexes. Il reste à voir, toutefois, si un appareil administratif caractérisé par une culture de non-sexisme qui rejette l'intervention interne favorisera des consultations efficaces et, surtout, si on réussira à institutionnaliser une version de l'analyse comparative entre les sexes qui admettrait l'intervention des femmes membres d'une minorité. On risque d'adopter une forme dépolitisée d'analyse comparative entre les sexes où des « experts » interpréteront les besoins des « femmes » au lieu de considérer les groupes de femmes comme l'instrument servant à transmettre une gamme complexe d'opinions de femmes dans diverses situations.

3. LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET L'INTÉGRATION DES DIFFÉRENCES ENTRE LES SEXES

Comment établit-on la politique gouvernementale?

D'après le politicologue Thomas Dye, politique gouvernementale s'entend de « [TRADUCTION] tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire » (cité dans Brooks, 1998, p. 2).William Jenkins propose une définition plus précise. Il explique que la politique gouvernementale consiste en « [TRADUCTION] un ensemble de décisions interdépendantes prises par un ou plusieurs acteurs politiques concernant la sélection d'objectifs et les moyens de les atteindre dans une situation précise où ces décisions devraient, en principe, être réalisables par ces personnes » (cité par Doern et Phidd, 1992, p. 34). Quelle que soit la définition, la politique gouvernementale constitue les « produits » du gouvernement et en dit long sur sa conception de la société. Les études traditionnelles de l'administration publique divisent le processus d'élaboration de politiques en cinq étapes.

1. Définition du problème
2. Formulation des politiques
3. Adoption des lois et règlements
4. Mise en oeuvre des politiques
5. Évaluation des politiques

Un certain nombre d'acteurs interviennent dans ce processus, dont les fonctionnaires, les députées et députés fédéraux, les membres du Cabinet et, souvent, des groupes qui ont un intérêt dans les politiques choisies. Il s'agit d'un processus long et complexe, puisque la seule mise en oeuvre d'une politique fait habituellement intervenir plusieurs ministères, organismes de réglementation, bureaux de secteur, compétences provinciales, compétences municipales, organismes de services publics et, parfois, des membres du secteur privé (Pal, 1992). Même si, selon la théorie de la démocratie, les décisions en matière de politiques devraient témoigner d'un compromis entre des valeurs et des intérêts sociaux qui se font concurrence, le fait est que l'élaboration des politiques au Canada est dominée par les hommes, et les femmes ont rarement l'occasion d'y participer. Cette marginalisation des femmes tient, en partie, au mythe selon lequel l'élaboration de politiques est un processus objectif qui ne fait aucune distinction entre les sexes et dont les retombées sont soi-disant les mêmes pour les hommes et pour les femmes. Comme le fait valoir la politicologue féministe Sandra Burt (1995), cette illusion de neutralité est perpétuée par les cours en administration publique offerts dans les universités qui ont longtemps résisté aux critiques liées au sexe, à la race ou à d'autres « différences ».

Depuis quelques années, cependant, les féministes appliquent l'analyse comparative entre les sexes aux politiques gouvernementales et soulignent les avantages que comporte l'intégration de l'analyse féministe à l'élaboration et à l'analyse des politiques. Susan D. Phillips (1996) soutient que les féministes contribuent de trois façons à l'étude des politiques gouvernementales. Premièrement, en « faisant intervenir les différences entre les

sexes », l'analyse féministe des politiques peut exposer la multitude de moyens par lesquels les relations entre les sexes ont été institutionnalisées et érigées en normes au sein des mécanismes traditionnels d'élaboration des politiques. Deuxièmement, l'analyse féministe des politiques gouvernementales peut aussi soulever certaines questions relatives à l'identité en déconstruisant la catégorie de « femmes », de manière à ce qu'une représentation qui reflète véritablement les besoins en politiques de femmes de milieux divers soit intégrée aux débats publics. Troisièmement, les féministes peuvent remettre en question les prétentions à l'objectivité des décisionnaires afin de favoriser d'autres démarches épistémologiques qui contextualisent et valident les expériences des femmes et appuient de nouvelles stratégies reposant sur les faits.

L'analyse comparative entre les sexes dans le contexte international

Depuis que l'ONU a déclaré 1975 l'Année internationale de la femme, de nombreux États se sont engagés officiellement à assurer l'égalité des sexes. Une multitude de mesures ont vu le jour dans des domaines comme l'éducation, la santé et les droits génésiques; pourtant, en cette fin de millénaire, des inégalités persistent partout au monde entre les femmes et les hommes, dans les sphères privée et publique. En 1995, lors de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes des Nations Unies, qui avait lieu à Beijing (Chine), le Programme d'action (1995 : Objectif stratégique H.2., 204, a), adopté à l'unanimité par les 189 pays représentés, recommandait la prise de mesures visant à « intégrer une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans l'élaboration des dispositions législatives, des politiques et des programmes et projets d'intérêt général ... et procéder, avant toute décision politique à une analyse de ses conséquences sexospécifiques ». Cette déclaration montrait l'existence d'un consensus parmi les femmes de partout au monde quant à la nécessité d'intégrer les différences entre les sexes à la politique gouvernementale afin d'assurer l'égalité entre les sexes.

Le mandat de plusieurs institutions multilatérales est le reflet de cette position. En 1995, l'Organisation internationale du travail incorporait d'une manière explicite l'analyse comparative entre les sexes à toutes les étapes de sa programmation. Des lignes directrices sur l'analyse comparative entre les sexes ont été mises en oeuvre à l'ONU et à la Banque mondiale, et le Plan d'action du Commonwealth sur les sexes et le développement en a fait la promotion. L'appui accordé par la Banque mondiale aux stratégies visant l'égalité des sexes, par exemple, reposait sur le raisonnement voulant que la persistance de l'inégalité entre les sexes ralentisse ou affaiblisse les taux de croissance économique. La Banque mondiale jugeait essentiel d'élaborer des politiques d'intérêt public qui neutraliseraient l'incapacité du marché, dans le domaine de l'égalité entre les sexes, d'égaliser les chances et de réaffecter les ressources. Aujourd'hui, de nombreux pays du Nord et du Sud ont élaboré des outils d'analyse comparative entre les sexes qui servent couramment d'éléments de recherche et d'élaboration de politiques et dont ils ont confié la surveillance de la mise en oeuvre à des organismes axés sur les femmes au sein de l'appareil administratif.

En termes généraux, l'analyse comparative entre les sexes est une conception de la politique gouvernementale qui est ancrée dans la croyance que l'égalité formelle — traitement égal des hommes et des femmes par la politique gouvernementale — ne garantit nullement des

résultats égaux pour les deux sexes. Les méthodes habituelles d'élaboration de politiques sont fondées sur le principe selon lequel les politiques gouvernementales n'établissent pas de distinction entre les sexes et ont des répercussions semblables sur les hommes et sur les femmes. L'analyse comparative entre les sexes s'inscrit en faux contre cette position et affirme qu'il faut documenter l'expérience qu'ont les femmes et les hommes des politiques afin de découvrir si celles-ci ont des répercussions différentes selon le sexe et d'en analyser les conséquences. En règle générale, les gouvernements ont tendance à adopter une démarche sectorielle à l'égard de l'élaboration de politiques qui ne tient pas compte du triple rôle que jouent les femmes (dans le milieu de travail, dans la famille et dans la collectivité). Cela risque de mener à la formulation d'hypothèses erronées qui inhibent à la fois l'efficience et l'efficacité des politiques gouvernementales. Par exemple, une planification de l'emploi fondée sur l'hypothèse que la situation des travailleuses est identique à celle des travailleurs pourrait présumer que les femmes bénéficient de soutiens des ménages, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

En termes théoriques, l'analyse comparative entre les sexes découle d'une perspective selon laquelle l'égalité matérielle consisterait à assurer à toute personne, indifféremment du sexe, de la race, de la classe, de l'incapacité et de l'orientation sexuelle, par exemple, le même accès aux bienfaits et aux retombées des politiques. Plus précisément, elle vise à établir l'égalité des sexes, c'est-à-dire assurer aux femmes et aux hommes des possibilités égales de contribuer à la société sur les plans économique, politique, social et culturel, et de bénéficier de leurs contributions. Or, pour assurer l'égalité des sexes, il pourrait être nécessaire d'adopter des stratégies politiques différentes à l'intention des hommes et des femmes, ainsi que des politiques suffisamment souples pour s'adapter aux différences entre les femmes. Cette démarche procède du principe selon lequel il faut parfois favoriser l'égalité par des mesures compensatrices en raison des réalités historiques et sociales qui ont fait obstacle à l'égalité entre les femmes et les hommes. Par ailleurs, l'analyse comparative entre les sexes est sensible aux différences régionales et préconise donc des méthodes de recherche et d'élaboration de politiques qui tiennent compte des caractéristiques propres au lieu où l'on effectue la recherche et où l'on met en oeuvre les politiques.

On peut résumer de la façon suivante les principes-clés de l'analyse comparative entre les sexes.

- L'égalité entre les sexes tient obligatoirement à la reconnaissance du fait que les politiques peuvent se répercuter différemment sur les femmes et sur les hommes, en raison de leur situation de vie distincte. Il faut aussi tenir compte des différences entre les femmes et les hommes, et des différences entre femmes, y compris, par exemple, des différences sur les plans de la classe, de la race, de l'incapacité et de l'orientation sexuelle.

- Une méthode de recherche et d'élaboration de politiques qui tient compte des différences entre les sexes repose sur l'étude et la compréhension des facteurs socio-économiques historiques et actuels qui pourraient contribuer au sentiment d'inégalité chez les femmes.

- L'efficacité repose nécessairement sur l'intégration des différences entre les sexes, et ce, à chaque étape de la recherche et de l'élaboration de politiques. Pour intégrer vraiment

l'analyse selon le sexe, il faut que la différence entre les sexes soit inscrite à chaque étape de la recherche, plutôt que rajoutée comme variable facultative à étudier à la fin du processus.

- L'analyse comparative entre les sexes repose sur un engagement envers la recherche pragmatique, c'est-à-dire que cette stratégie vise l'élaboration de recommandations qui relieront la recherche et l'élaboration de politiques afin qu'elles mènent à des solutions réalisables, tant pour les femmes que pour les hommes.

Les avantages de l'analyse comparative entre les sexes

L'adoption d'une stratégie fondée sur l'analyse comparative entre les sexes, qui préconise une approche intégrée à la recherche et à l'élaboration de politiques, présente de nombreux avantages. Comme macro analyse de politiques, l'approche qui tient compte des différences entre les sexes peut apporter d'importants avantages économiques, sociaux et politiques. Ce type de recherche peut aider à assurer la participation maximale des femmes à l'économie, à mesure que les obstacles à leur pleine intégration seront correctement répertoriés, puis minimisés par l'élaboration d'options politiques efficaces. Ces initiatives peuvent favoriser l'accroissement de la compétitivité à l'échelle internationale. Freiner la marginalisation et la sous-utilisation des femmes sur les marchés du travail, par exemple, pourrait apporter une large gamme d'avantages économiques, dont l'augmentation des recettes fiscales, la réduction des demandes d'aide sociale, l'accroissement de la productivité économique et l'amélioration de la santé et du bien-être des femmes et de leur famille.

L'analyse comparative entre les sexes pourrait aussi avoir des retombées positives en matière de démocratisation de la vie politique. En effet, comme elle favorise la participation de groupes de la société civile qui sont habituellement exclus de la recherche et des processus établis d'élaboration de politiques, l'analyse comparative entre les sexes peut établir des principes de consultation et de participation essentiels au renforcement des liens entre l'État et la société civile. Par ailleurs, en s'engageant à fonder leurs recherches en politiques sur l'analyse comparative entre les sexes, certains États pourraient réussir à se conformer aux nouvelles normes internationales en matière d'égalité des sexes.

L'analyse comparative entre les sexes présente aussi de nombreux avantages pour l'élaboration de politiques puisqu'elle peut mettre en lumière les répercussions des programmes de recherche sur les deux sexes et permettre de décider si certaines options politiques favorisent l'égalité des sexes, et d'établir comment certaines politiques se répercutent sur les femmes et sur les hommes. La recherche fondée sur l'analyse comparative entre les sexes peut orienter l'élaboration de politiques, puisqu'elle comprend la collecte de données pertinentes ventilées selon le sexe et de renseignements fiables fournis par des personnes possédant de l'expérience et des compétences dans le domaine. Cette approche peut minimiser les résultats erronés, car elle combine la recherche quantitative et la recherche qualitative et permet la triangulation des résultats.

Cette façon de procéder rehausse la qualité des conseils qui se dégagent de la recherche et facilite la prise de décisions éclairées en matière d'options politiques réalisables. Cette

démarche peut permettre d'améliorer la prévisibilité des résultats, mettre en lumière les partis pris sexistes ancrés dans les politiques prétendument « non sexistes » et prévoir les conséquences indésirables des politiques. Les outils de l'analyse comparative entre les sexes ont pour but d'exposer les partis pris sur lesquels est fondée l'hypothèse suivante : les politiques auront le résultat désiré si on accorde toujours aux femmes et aux hommes un traitement identique. En fait, cette approche ne fait que perpétuer l'inégalité entre les sexes en raison des obstacles structurels. Par exemple, la ségrégation des emplois est perpétuée par la croyance que tous les travailleurs et travailleuses peuvent s'adapter aux régimes de travail des hommes. Même si les politiques uniformes atteignent habituellement leurs objectifs, elles sont souvent inefficaces auprès de communautés ou de catégories précises de personnes.

Par ailleurs, l'analyse comparative entre les sexes incite les universitaires et les décisionnaires à tenir compte du contexte historique des connaissances, du climat politique actuel et d'informations comparatives provenant d'autres administrations, le cas échéant. Cette approche holistique à l'égard de la production de preuves fondées sur les expériences des femmes et des hommes permet, en fin de compte, de cibler plus efficacement les politiques et les programmes. En outre, les outils d'analyse comparative entre les sexes peuvent faciliter la présentation crédible et pragmatique de recommandations de principes, en montrant qu'il est possible de maintenir l'équilibre entre les facteurs relatifs à l'égalité des sexes et d'autres priorités et préoccupations gouvernementales, et de les évaluer efficacement. Enfin, ce type d'analyse peut servir à répondre à celles et ceux qui, dans tous les coins du pays, veulent que le gouvernement soit davantage responsable de ses initiatives d'orientation.

L'application de l'analyse comparative entre les sexes au Canada

En 1995, le gouvernement du Canada, en tant que signataire du Programme d'action de l'ONU, a instauré une stratégie quinquennale qu'il a baptisée *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*. Le gouvernement s'engageait ainsi à élaborer un processus systématique pour éclairer et orienter les futures lois et politiques fédérales en comparant les répercussions des politiques gouvernementales sur les femmes et sur les hommes. Le Canada a réitéré cet engagement en 1997 en signant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies. Le gouvernement a alors exposé ses objectifs en matière d'égalité des sexes, y compris la surveillance obligatoire de tous les programmes et de toutes les politiques des ministères et organismes fédéraux, afin d'en évaluer les répercussions selon le sexe. Cette décision a mené à l'adoption, par le gouvernement fédéral et par les gouvernements provinciaux et territoriaux, de nouvelles méthodes d'analyse comparative entre les sexes. Voici quelques exemples qui servent à illustrer la gamme des stratégies mises en oeuvre et leurs répercussions.

Au ministère de la Justice, l'analyse comparative entre les sexes est désormais un élément obligatoire de l'élaboration de politiques et de programmes, de la recherche et de l'interprétation des décisions judiciaires. En fait, toute dérogation à cette obligation doit faire l'objet d'une justification détaillée. Des ateliers de perfectionnement professionnel ont été offerts à tous les membres du personnel pour qu'ils comprennent les outils et les étapes de l'analyse comparative entre les sexes. Le ministère a établi un réseau de spécialistes en

analyse comparative entre les sexes issus des milieux universitaires et de groupes de femmes. Ces spécialistes agissent à titre de personnes-ressources et offrent des conseils sur les questions reliées à l'élaboration de politiques, à la recherche et à la rédaction de lois. Comme il est généralement admis que l'analyse comparative entre les sexes est particulièrement efficace si elle bénéficie de l'appui des échelons supérieurs de la fonction publique, le ministère a aussi nommé une conseillère principale sur l'égalité entre les sexes et lui a confié la tâche de diriger cet ensemble d'initiatives et de surveiller les cadres supérieurs chargés de mettre en oeuvre les lignes directrices.

C'est sans doute à Santé Canada que sont survenus les changements les plus encourageants, car ce ministère a établi cinq Centres d'excellence ayant pour mandat d'effectuer des recherches sensibles aux différences entre les sexes en matière de santé des femmes, domaine où le besoin de recherches de ce genre est particulièrement manifeste. Les Centres d'excellence sont à la fine pointe de l'élaboration d'outils d'analyse au Canada et ont lancé le débat sur les possibilités d'avenir dans le milieu des femmes. D'autres organismes gouvernementaux réussissent depuis plus longtemps encore à intégrer les différences entre les sexes à leurs recherches et à leurs politiques. Par exemple, l'Agence canadienne de développement international a adopté officiellement l'analyse comparative entre les sexes en 1996; cependant, la création de la Division de l'intégration de la femme au développement remonte à 1984 et les lignes directrices de l'organisme en matière d'intégration de la femme au développement ont été adoptées en 1976. Développement des ressources humaines Canada, suivant l'exemple du Bureau de la main-d'oeuvre féminine, a adopté des initiatives visant à mettre fin à l'inégalité des femmes au sein de la main-d'oeuvre, notamment l'équité en matière d'emploi et les prestations de maternité, et à faire cesser le harcèlement sexuel. D'autres ministères fédéraux élaborent actuellement des démarches fondées sur l'analyse comparative entre les sexes qui sont adaptées à leurs dossiers politiques. Plus récemment, Citoyenneté et Immigration Canada a entrepris un projet visant à « intégrer » les différences entre les sexes à son processus d'élaboration de politiques. Il étudie aussi les différentes répercussions qu'ont les politiques en matière d'immigration sur les femmes et sur les hommes. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a embauché une conseillère principale sur la condition féminine et l'égalité entre les sexes.

L'intégration graduelle de l'analyse comparative entre les sexes a modifié le rôle de Condition féminine Canada, qui peut désormais planifier ses activités et établir ses priorités d'une manière plus stratégique afin de maximiser l'efficacité de ses ressources. Comme le fait valoir Wilcox (1999), les fonctionnaires de CFC savent maintenant qu'elles et ils ne peuvent plus défendre tous les dossiers qui touchent les Canadiennes. Ces personnes doivent plutôt assumer un rôle mieux défini au sein de l'appareil administratif. L'analyse comparative entre les sexes pourrait permettre aux fonctionnaires féministes de CFC de se concentrer sur d'importants dossiers névralgiques et de réagir aux nouveaux problèmes qui surgissent dans le milieu des décisionnaires et dans le programme politique, tandis que les autres ministères demeureraient responsables de l'application quotidienne de l'analyse comparative entre les sexes à l'élaboration des politiques et des programmes.

L'adoption de l'analyse comparative entre les sexes varie non seulement d'un ministère fédéral à l'autre, mais aussi selon la province et le territoire. Certaines provinces, dont l'Alberta et

l'Ontario, résistent à cette méthode d'élaboration de politiques, tandis que le Québec s'est engagé, en 1997, à mettre en oeuvre l'analyse comparative entre les sexes et a entrepris des projets pilotes dans plusieurs domaines (services sociaux, santé, finances, travail, immigration et statistiques) que le Secrétariat à la condition féminine coordonne en collaboration avec le Conseil exécutif et le Trésor. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a élaboré une stratégie globale d'analyse selon le sexe et établi le ministère de l'Égalité des femmes[11], montrant ainsi son engagement réel à l'égard de l'analyse comparative entre les sexes.

Les applications de l'analyse comparative entre les sexes à la recherche en matière de politiques sont nombreuses, et le recours à cette méthode d'analyse fait ressortir de nombreux exemples où les résultats différents des politiques exigent l'intervention du gouvernement. Par exemple, dans le domaine des régimes de retraite, le fait que la majorité des personnes âgées soient des femmes ayant moins d'économies que les hommes et que les femmes soient moins nombreuses à bénéficier d'un régime de retraite privé ou d'employeur justifie la réforme des régimes de retraite visant à intégrer les réalités des femmes. Grâce à la réforme de l'assurance emploi, les personnes qui quittent leur emploi par suite de harcèlement sexuel sont désormais exemptées des pénalités normalement imposées aux personnes qui démissionnent. En accordant des prestations d'assurance-emploi aux personnes qui ont touché des prestations de maternité ou des prestations parentales au cours des cinq années précédentes, le gouvernement reconnaît le rôle que jouent les femmes dans la procréation, ainsi que les répercussions de ce rôle sur les cycles d'emploi. Des programmes de formation professionnelle qui reconnaissent les différents antécédents scolaires, les compétences et les responsabilités en matière de garde d'enfants pour les jeunes femmes et les jeunes hommes permettent d'assurer l'intégration efficace des deux sexes au marché du travail (DRHC, 1997).

Des politiques comme celles-là reconnaissent que pour adapter les politiques au vécu des femmes, il faut adopter des stratégies souples qui tiennent compte des comportements d'activité de la main-d'oeuvre féminine. Rappelons, par exemple, que quatre familles monoparentales sur cinq au Canada sont dirigées par des femmes. Les politiques (par exemple, celles en matière de recyclage professionnel) doivent tenir compte de statistiques comme celles-là. Par ailleurs, des recherches fondées sur l'analyse comparative entre les sexes ont révélé la prédominance des femmes dans le domaine des soins et ont fait ressortir les liens entre les compressions des services publics et l'expansion des soins non rémunérés que prodiguent les femmes, ainsi que les conséquences éventuelles de cet état de choses sur la participation des femmes au marché du travail et sur leur rendement. En somme, l'incidence politique de l'analyse comparative entre les sexes est d'une grande portée et est essentielle à l'atteinte de l'égalité entre les sexes.

La mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes

L'élaboration d'un plan de recherche souple auquel peut être intégré un mélange de méthodes quantitatives et qualitatives fait partie intégrante d'une stratégie fondée sur l'analyse comparative entre les sexes. Même si cette méthode élargit la portée de l'analyse comparative entre les sexes pour l'appliquer non seulement aux « questions d'intérêt pour les femmes », mais aussi à l'incidence sur les femmes et les hommes d'un large éventail de politiques, elle ne rejette ni les méthodes quantitatives ni les enquêtes systématiques. Au

contraire, cette méthode d'analyse repose sur la collecte de données désagrégées, ce qui élimine deux problèmes : les données agrégées, qui considèrent les expériences vécues par les hommes comme la norme, et les techniques de recherche qui aboutissent à la généralisation des résultats sans tenir compte des différences entre les sexes. Les données désagrégées facilitent la comparaison entre les répercussions des initiatives sur les femmes et sur les hommes. Elles servent aussi de données de base pour établir des objectifs mesurables, définir les indicateurs et formuler des hypothèses au sujet des résultats prévus.

Cette méthode favorise par ailleurs l'alliance de traditions en recherche et la mise en contexte du projet. Comme l'analyse comparative entre les sexes tient pour acquis que les connaissances sont fondées sur l'expérience, un élément essentiel du volet qualitatif de ce type d'analyse consiste à effectuer de vastes consultations et à partager les connaissances avec les groupes touchés directement par les politiques en question. Cela suppose la participation des femmes, individuellement et en tant que membres d'organismes, ainsi que la consultation auprès de spécialistes sur les rapports entre les sexes, laquelle peut aider à cerner les obstacles à l'égalité des femmes. En interrogeant les femmes sur les solutions qu'elles ont trouvées et en validant leurs connaissances expérientielles, on élargit la portée de la recherche, ce qui pourrait mener à la découverte de nouvelles solutions. La création de coalitions et de mécanismes qui réunissent des intervenantes et intervenants des milieux gouvernementaux et non gouvernementaux, une des retombées de l'étape qualitative de la recherche, peut avoir des effets à long terme sur le succès des recommandations de principe.

Outre cet ensemble de techniques, l'analyse comparative entre les sexes favorise la découverte de partis pris éventuels dans la méthodologie de recherche, notamment la croyance que les politiques se répercutent uniformément sur toutes et sur tous, indifféremment de facteurs comme l'origine ethnique, une incapacité et le sexe. Il va sans dire que la réussite de l'analyse comparative entre les sexes tiendra nécessairement à son élaboration et à sa mise en oeuvre par des chercheuses et des chercheurs qui connaissent le domaine visé par la politique en question, ainsi que les dynamiques internes. Or, il faut également que l'équipe de recherche s'interroge afin de découvrir tout parti pris à l'égard des personnes visées par la politique. Cette démarche met à l'épreuve la neutralité des chercheuses et des chercheurs et les incite à s'interroger sur leurs valeurs et leurs croyances. Comme nous l'avons affirmé précédemment, la société a depuis longtemps une conception traditionnelle des rôles et des contributions des femmes. Ainsi, la politique gouvernementale a soit renforcé la subordination des femmes, soit dévalorisé leur expérience. Par conséquent, les outils de l'analyse comparative entre les sexes incitent les chercheuses et les chercheurs à effectuer leur propre « vérification sur le plan de l'égalité entre les sexes » afin de découvrir si leur perception des rôles des femmes et, en particulier, les perceptions de la société à l'égard des femmes marginalisées, influent sur le programme de recherche.

Certes, ce type de stratégie de recherche et d'élaboration de politiques n'est pas sans embûches. Car, pour être pleinement mises en oeuvre, les recommandations de principes qui seront adoptées par suite de la recherche doivent prévoir des sanctions pour le non-respect, ce qui exige la responsabilisation interne et externe et l'engagement des échelons supérieurs. Il se peut que la recherche fondée sur l'analyse comparative entre les sexes nécessite l'affectation de ressources supplémentaires pour l'adaptation des outils aux groupes cibles. L'alliance de

méthodes de recherche factuelle quantitatives et qualitatives peut également entraîner la prolongation des projets de recherche et la hausse de leurs coûts. Toutefois, les avantages qui découlent de ces recherches le justifient, puisque les politiques auxquelles elles mènent sont plus efficaces et plus efficientes.

4. C'EST TRÈS BIEN POUR LA MAJORITÉ, MAIS...

Comme nous l'avons déjà vu, la majorité des fonctionnaires, bon nombre de députées et députés et la plupart des spécialistes des politiques estiment que les politiques gouvernementales n'établissent pas de distinction entre les sexes. Aussi n'a-t-il pas été facile de faire reconnaître le fait que les politiques et les programmes gouvernementaux ont souvent des répercussions différentes sur les femmes et sur les hommes en raison de leurs conditions de vie différentes. L'analyse comparative entre les sexes pourrait faire disparaître certains de ces partis pris de longue date, mais il reste que le cadre de cette analyse se limite à un sous-ensemble limité d'enjeux, de politiques et de programmes. Certes, elle s'applique à un éventail plus large qu'à l'époque où on ne parlait que de « questions d'intérêt pour les femmes », c'est-à-dire, quelques enjeux comme les congés de maternité. En effet, on l'applique désormais à divers domaines, dont la politique en matière d'immigration, afin de reconnaître, par exemple, la plus grande vulnérabilité des femmes à la violence et les conséquences de cette vulnérabilité dans des situations où le mari ou l'employeur détient un certain pouvoir sur elles en raison de leur statut d'immigrée. Il reste que l'on applique rarement l'analyse comparative entre les sexes aux politiques économiques et aux enjeux liés à la technologie. On n'y fait pas appel, non plus, pour étudier les structures profondément ancrées du racisme, de la pauvreté et de la discrimination, ce qui engendre la vulnérabilité de nombreuses femmes et de certains hommes.

On commence toutefois à appliquer l'analyse comparative entre les sexes à de nouveaux domaines stratégiques en faisant appel à des « spécialistes » de l'analyse féministe en sociologie, en travail social, en droit et en études féministes. On pourra cependant reprocher à ce type d'analyse de *faire abstraction des différences*, c'est-à-dire de présenter trop facilement les désirs des femmes de la majorité comme étant ceux de toutes les femmes. Voilà qui est particulièrement problématique dans le domaine de la violence. Comme nous l'avons fait remarquer, au Canada, la plupart des femmes de la majorité se préoccupent avant tout d'être à l'abri de la violence conjugale, tandis que, pour bien des femmes des minorités, qui sont marginalisées en raison de leur race, de leur orientation sexuelle ou d'une incapacité, la violence à caractère public, y compris de la part de prestataires de soins et d'agentes et agents de la police, est un problème de taille. C'est pourquoi les féministes doivent, de toute urgence, chercher à découvrir si le recours croissant aux « expertes » féministes comme porte-parole des femmes (par suite du recours à l'analyse comparative entre les sexes) porte à l'avant-scène les besoins des femmes qui ne font pas partie de la majorité ou qui sont instruites et différentes.

Nous avons déjà montré l'hostilité de la culture bureaucratique canadienne à l'égard de l'intervention. Cela explique pourquoi le recours aux « expertes et experts » est beaucoup plus compatible avec les valeurs traditionnelles de la fonction publique que ne l'est l'intervention féministe. Or, si l'on élimine le volet intervention, l'analyse comparative entre les sexes risque de n'être qu'un autre moyen de maintenir le *statu quo*, puisqu'elle présenterait les opinions des femmes instruites de la majorité comme étant celles de toutes les femmes, ce qui limiterait encore davantage la capacité du projet des fonctionnaires féministes canadiennes d'entendre les revendications des femmes des minorités. Si nous

avons tiré quelque enseignement des débats survenus au sein des groupes de femmes, c'est que les femmes de la majorité ne doivent pas présumer être les porte-parole des femmes marginalisées, qui ont moins de pouvoir, de ressources et de possibilités en raison de certains facteurs comme la race, l'orientation sexuelle ou une incapacité, et dont les conditions de vie et les besoins ne sont pas les mêmes que ceux de la majorité. Certes, certaines femmes que recrutent les « mécanismes gouvernementaux de promotion de la femme » sont lesbiennes, membres de groupes minoritaires ethniques ou raciaux, ou handicapées. Mais, comme le fait remarquer Sue Findlay, dans « Problematizing Privilege: Another Look at the Representation of 'Women' in Feminist Practice » (1993), ces femmes membres de « minorités » sont souvent appelées à « représenter » toutes les femmes des minorités, aussi bien auprès des instances gouvernementales qu'au sein des groupes de femmes. Cette étude des répercussions de ce type de « représentation », effectuée à Toronto au début des années 90, est très révélatrice. En effet, bien que des femmes membres de groupes « désignés » comme nécessitant un traitement spécial occupent aujourd'hui des postes visibles, mais purement symboliques, et bien que l'on tienne compte des objectifs en matière d'équité, on s'attend habituellement à ce que ces femmes « représentent », par leur simple présence, toutes celles qui font partie de groupes semblables (race, incapacité, etc.). Findlay en conclut que ces types de représentation « [TRADUCTION] n'ont pas réussi à intégrer aux principaux services et ministères les enjeux qui touchent ces groupes » (p. 213). Quant aux lesbiennes, il va sans dire qu'elles sont toujours pratiquement invisibles dans l'appareil administratif et qu'en général, on ne les encourage pas à « représenter » leur groupe.

Bon nombre de femmes membres d'une minorité soulèvent ce dilemme. On voudrait que leur présence, en tant que minorités « visibles », symbolise l'ouverture de l'organisme au multiculturalisme et aux revendications s'appuyant sur la *Charte*. Le but est tout simplement de les recruter et de les rendre visibles : on ne s'attend pas à ce qu'elles interviennent en faveur de leur groupe. En fait, de nombreux décisionnaires estiment que par le simple fait d'être « membres d'une minorité » (« handicapées », par exemple), ces femmes sont des « expertes » de toute question qui touche les minorités. Par exemple, des fonctionnaires d'origine palestinienne sont qualifiés d' « experts » et on leur demande d'expliquer les besoins d'immigrants noirs des Antilles à des fonctionnaires de race blanche. En conceptualisant la « différence » d'une manière qui fait abstraction de toute variation interne, l'État donne l'apparence de prendre des initiatives alors qu'en réalité, il ne fait rien pour intégrer la différence aux retombées des politiques. Par ailleurs, les participantes aux groupes de discussion ont affirmé qu'elles hésitent à inciter l'État à adopter des politiques qui répondraient aux besoins des femmes membres d'une minorité, par crainte de représailles. Voici comment l'explique une intervenante contre la violence qui travaille auprès des lesbiennes :

> *À mon avis, la rectitude politique est très répandue; on cherche à camoufler les groupes cibles. Souvent, nous devons dire que nous travaillons auprès de victimes de violence, sans préciser, au cas où nous tomberions sur une personne homophobe qui voudrait mettre de côté notre demande de subvention. Parfois, le fait de dire exactement ce que nous faisons et auprès*

de quelles personnes nous intervenons devient un acte presque subversif. Mais nous sommes toujours tendues; nous nous demandons s'il convient de nous afficher, au risque de perdre des subventions.

5. RÉUSSITES ET ÉCHECS : LA LUTTE CONTRE LA VIOLENCE COMME THÈME DE DÉBAT SUR LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES

Dans les sociétés occidentales, les femmes marginalisées en raison de leur race, de leur orientation sexuelle, d'une incapacité, de la pauvreté, de l'âge ou du colonialisme interne sont exposées à des niveaux de violence plus importants que les femmes de race blanche des groupes dominants; en outre, la nature de la violence qu'elles subissent diffère, se partageant entre des actes aléatoires de violence à caractère public et la violence systémique manifeste. Toutes les femmes resteront vulnérables à la violence aussi longtemps que persisteront le système de domination masculine et les idéologies qui le sous-tendent. Toutefois, les femmes marginalisées sont encore plus vulnérables que les autres. Les données recueillies par Statistique Canada montrent par exemple que les femmes autochtones sont victimes de meurtre cinq à dix fois plus souvent que les autres (Gartner *et al.*, 1998, p. 159). Un rapport de l'Ontario Native Women's Association [Association des femmes autochtones de l'Ontario] publié en 1989 révèle que la proportion de femmes autochtones victimes de la violence de leurs proches est huit fois plus élevée que pour les autres femmes (cité dans Duffy, 1998, p. 145). Les rapports sur la situation des femmes handicapées font également état de taux de violence sensiblement plus élevés que la moyenne. De son côté, le Comité canadien sur la violence faite aux femmes, malgré la controverse dont il a fait l'objet en raison de la sous-représentation présumée des femmes marginalisées, signalait en 1993 que les lesbiennes, les adolescentes et les femmes âgées étaient particulièrement à risque. De fait, un peu plus de la moitié (51 p. 100) de toutes les agressions sexuelles étaient commises contre des femmes âgées de 16 à 27 ans.

Quel poids accorde-t-on à ce degré élevé de vulnérabilité, si l'on considère les rapports qui existent entre les femmes au sein des mouvements féministes, des maisons d'hébergement et des centres de crise, la plupart du temps administrés par des femmes de race blanche appartenant aux groupes dominants? Les statistiques sont souvent l'objet de confusion et de controverses; elles taisent au moins trois réalités que vient mettre en lumière l'expérience des principales intéressées. Mentionnons d'abord les expériences vécues par les femmes autochtones, qui diffèrent à un tel point de celles des femmes de race blanche des groupes dominants qu'elles doivent être expliquées à la lumière du colonialisme persistant. Selon cette approche systémique, ce sont les « conditions imposées par le colonialisme » qui créent les circonstances à la source du comportement violent des hommes et des femmes autochtones et de la violence des hommes et des femmes de race blanche à l'égard des personnes autochtones (Bachmann, 1993). Un texte écrit en 1992 par Patricia Monture-Okanee et intitulé « The Violence We Women Do: A First Nation's View », explore ce point de vue.

Par ailleurs, les lesbiennes agressées par leur conjointe font état d'expériences du même ordre. Adrienne Blenman (1991, p. 61) a rompu le silence sur ce sujet tabou qui ne « cadrait » pas avec le modèle dominant. Elle fait les remarques suivantes sur son expérience en tant que lesbienne de race noire :

> [TRADUCTION] Je me rappelle que ce qui me préoccupait par-dessus tout, c'était de savoir pourquoi c'était une femme qui me battait. Je ne faisais pas de lien entre cette violence et les agressions que subissent les femmes de la part de leurs partenaires de sexe masculin. Je pensais qu'en tant que lesbienne, j'étais à l'abri de la violence dans mes relations parce que les femmes n'étaient pas censées se frapper. Je pense que c'est cette conception qui m'a fait endurer [cette relation violente] aussi longtemps.

bell hooks, (1988) soutient que la violence au sein des relations intimes entre adultes ravive les plaies et les blessures héritées de la violence subie durant l'enfance. Le lien de confiance est rompu aux yeux de la victime, mais l'agresseur est, lui aussi, bien souvent blessé. Comme le fait remarquer Blenman (1991, p. 61) au sujet de sa conjointe violente, « [TRADUCTION] l'un des principaux facteurs qui contribuaient à son comportement violent était son attitude homophobe, même si sa propre conjointe était une femme. L'homosexualité allait à l'encontre de chaque nouvelle croyance religieuse qu'elle adoptait. D'une certaine manière, chaque fois qu'elle me frappait, c'était la part lesbienne en elle qu'elle frappait. »

Les femmes handicapées sont, elles aussi, vulnérables à la violence. Dans son article « Bursting the Myth » Rochelle (1993, p. 113) fait observer : « [TRADUCTION] si les femmes autour de moi sentent qu'elles sont une cible, alors moi je suis la mouche de cette cible. Je suis en fauteuil roulant et je considère que s'il y a quelqu'un dans les environs qui cherche une victime facile, je suis toute désignée. » Ce commentaire souligne l'extrême vulnérabilité de nombreuses femmes handicapées et leur exclusion totale des mouvements de femmes de la majorité, ainsi que des maisons d'hébergement et des centres qu'ils ont établis. Les filles et les femmes ayant une incapacité sont beaucoup plus souvent victimes d'agression que les femmes en pleine possession de leurs moyens; plus leur incapacité est lourde, plus le taux augmente.

> [TRADUCTION] Il est difficile de concevoir que quelqu'un puisse tirer une femme de son fauteuil roulant et la violer, ou frapper un petit enfant qui se sert de béquilles, mais cela arrive. Les petits amis le font, les maris aussi. Des inconnus, des amis, des proches [...] des enseignants, des médecins, même des thérapeutes et des prestataires de soins censés nous aider, ils le font tous. Ces agressions se produisent à la maison, à l'hôpital, à l'école, dans les autobus et les taxis adaptés. Si une femme handicapée cherche à obtenir de l'aide des services pour victimes de violence, elle découvrira que la plupart des ressources ne sont pas conçues pour répondre à ses besoins physiques (Rochelle, 1993, p. 113).

Les femmes qui vivent dans les pays en voie de développement et dans les anciens pays communistes ont des expériences fort différentes au chapitre de la violence. Amnistie internationale estime que 161 pays sont répressifs dans une certaine mesure; la violence perpétrée par l'État, les conflits armés et la guerre civile sont le contexte dans lequel s'inscrit la violence exercée contre les femmes. Un nombre important de femmes et d'enfants deviennent des réfugiés, et ils sont particulièrement exposés à la violence dans les camps (Moussa, 1998). Or, il existe habituellement un lien entre la violence à caractère

public et la violence à caractère privé. Bunch et Carrillo (1998) signalent qu'au Mexique, la violence sévit dans au moins 70 p. 100 des familles. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, 67 p. 100 des femmes mariées ont été battues par leur mari; les deux tiers des femmes mariées de la Corée du Sud vivent la même situation. Les auteures font également état des niveaux élevés de meurtres commis contre des femmes par un proche, d'avortements de foetus de sexe féminin et d'infanticide contre les filles. En temps normal, lorsque les conditions sont les mêmes pour les deux sexes sur les plans de l'alimentation et des soins, le nombre de filles par rapport aux garçons devrait être de 105 sur 100; on estime qu'en Asie méridionale et occidentale, en Afrique du Nord et en Chine, il y aurait environ 90 millions de « femmes disparues », les hommes étant plus nombreux que les femmes dans une proportion de 100 à 94.

Nombreuses sont les féministes occidentales appartenant aux groupes dominants qui croient que le degré élevé de violence exercé à l'endroit des femmes marginalisées en Occident, de même qu'envers les femmes des pays en développement et des anciens pays communistes, est tributaire de pratiques culturelles « barbares ». Cette interprétation est maintenant considérée comme une conception « orientaliste »; les féministes de la troisième génération insistent sur le fait qu'il faut approfondir l'analyse pour chercher à comprendre la source et la nature de ces tendances et y intégrer des problématiques comme la pauvreté et les répercussions du colonialisme et du néo-colonialisme.

Les différents points de vue des femmes sur la violence

Au-delà du consensus qui entoure le fait que la violence à l'endroit des femmes est inacceptable et doit cesser, toutes ne s'entendent pas sur ce qui constitue un acte de violence, sur les causes de la violence, sur le rôle joué par les femmes et sur les mesures à prendre contre les agresseurs. Ces différences ne sont pas seulement une question d'ordre théorique, mais elles touchent également les activités et les structures mêmes des mouvements de femmes. À titre d'exemple, des conflits ont surgi dans certaines maisons d'hébergement au Canada parce que les intervenantes des groupes dominants croient que la violence est inhérente à la « nature masculine », alors que de nombreuses femmes autochtones et de couleur croient que la pauvreté, le racisme et le colonialisme ont une incidence sur le comportement des hommes. Parmi les (trop peu nombreuses) femmes noires, asiatiques et autochtones qui travaillent dans les maisons d'hébergement, certaines estiment que les femmes de race blanche refusent de reconnaître leur complicité dans la violence systémique imposée par le racisme; elles font valoir que ce sont les hommes jeunes, pauvres et non blancs qui sont le plus souvent victimes de violence, souvent de la part de la police (dont la majorité des effectifs est de race blanche). Les conflits vécus au sein des organismes de femmes ne sont pas la seule conséquence de ces divergences d'opinion; la capacité des mouvements féministes de créer et de maintenir des coalitions qui permettront d'atteindre des objectifs communs se trouve affaiblie par la propension des femmes des groupes dominants à penser que leur expérience et leur analyse sont universelles. De fait, les expériences des femmes liées à la violence varient considérablement, tout comme la perception qu'elles en ont.

En Occident, les femmes de race blanche appartenant aux groupes dominants jouissent de normes de sécurité relativement élevées. Elles sont peu menacées d'être victimes de violence de l'État. Le fait que les mères conseillent « d'aller chercher de l'aide auprès d'un policier s'il arrive quelque chose » atteste le fait que la peur de devenir une « personne disparue » n'existe pas. De nombreuses féministes de la deuxième génération, influencées par leurs prédécesseures, déplorent la violence sous toutes ses formes. Comme la plupart des femmes ailleurs dans le monde vivent sous des régimes répressifs qui ont recours à la violence contre elles, nombreuses sont celles qui estiment que leur communauté n'a d'autre choix que d'utiliser la force pour assurer leur sécurité future. Comme le fait remarquer Nira Yuval-Davis (1997, p. 113) :

> [TRADUCTION] Les féministes du Tiers-Monde s'opposent avec raison à la condamnation systématique de tous les actes de violence [...] car elle ne tient pas compte des raisons qui motivent les gestes posés et des personnes qui en sont responsables. Elles feraient valoir également qu'elles ne peuvent s'offrir le luxe d'être antimilitaristes parce que la libération des peuples opprimés passe obligatoirement par la lutte armée.

Il est souvent difficile pour les femmes qui ont fui vers les pays occidentaux dans le but d'échapper à la violence de traduire les expériences qu'elles ont vécues. Les femmes occidentales ont quant à elles du mal à comprendre les femmes qui ont pris les armes. Pourtant, il faut parvenir à comprendre ces réalités si nous voulons apprendre à travailler ensemble.

Réfléchir sur la violence au Canada

En 1983, *Les cahiers de la femme* consacraient un numéro au thème de « la violence » (vol. 4, n° 4). Sur la couverture, on apercevait une jeune femme de race blanche dont le visage était marqué d'un oeil au beurre noir et d'ecchymoses sur la joue. Les articles traduisent l'idée qu'on se faisait alors de la « violence » au sein du mouvement des femmes canadiennes-anglaises : l'homme qui bat sa femme ou sa partenaire, l'inceste perpétré par un proche de sexe masculin, la pornographie axée sur la sexualité masculine, le viol et le harcèlement commis par les hommes et la violence homophobe envers les lesbiennes. D'autres articles portent sur l'administration des maisons d'hébergement et sur les changements à apporter sur le plan législatif. Les préoccupations liées à la sécurité des femmes de couleur, des femmes des minorités, des femmes autochtones et des femmes démunies ne sont abordées que dans un court article; celui-ci fait état de la violence subie par les femmes autochtones de la part des hommes autochtones, des raisons qui leur font « accepter la situation » et du fait que les enfants sont enlevés à leurs parents par la Société de l'aide à l'enfance parce que ceux-ci boivent. Dans tous les articles, à l'exception d'un seul, les femmes sont présentées comme les victimes et les hommes comme les agresseurs, selon un cadre d'analyse axé sur les différences entre les sexes. Le débat qui faisait alors rage était de savoir si la pornographie est responsable de la violence masculine et s'il faut la censurer. Cette perspective sur la violence est le reflet des expériences des femmes de race blanche qui dominaient les rapports politiques dans les mouvements de femmes au début des années 80. Étaient absentes de ce portrait des voix importantes et certaines formes de

violence : les femmes âgées, sur les mauvais traitements subis par les personnes âgées; les immigrantes, sur la guerre, la torture ou la « disparition » de leurs proches; les femmes autochtones, sur la dépossession violente, l'incarcération dans les écoles résidentielles et la violence envers soi-même, qui se manifeste par l'alcoolisme, l'inhalation de vapeurs de colle et le suicide.

Près de vingt ans plus tard, bien des choses ont changé. Au Canada, le 6 décembre est devenu jour de commémoration du massacre à Montréal, en 1989, de 14 femmes parce qu'elles étaient étudiantes en génie et parce que, selon leur assassin, elles étaient des féministes qui s'appropriaient une place appartenant aux hommes. Une énorme controverse a suivi lorsque certaines femmes ont formulé le souhait de faire leur deuil au sein de cercles exclusivement féminins et que d'autres ont comparé ce crime à celui des hommes coupables d'agression et de viol. Les mouvements féministes ont alors commencé à prêter l'oreille à de nouvelles voix en matière de lutte contre la violence. Un mouvement contre la violence à l'endroit des femmes dirigé par des hommes a vu le jour (la Campagne du ruban blanc). L'idée d'un *continuum de la violence* a émergé, ce qui a permis d'établir des liens entre la violence à caractère intime et la violence systémique. C'est cette perspective qui a servi de canevas à un numéro de 1991 des *Cahiers de la femme* (vol. 11, n° 4), dans lequel des femmes et des hommes échangent pour la première fois sur le thème de la violence en la présentant comme un problème commun. La question de la « différence » est également traitée dans certains articles portant sur les expériences des femmes de couleur et des minorités, ainsi que des femmes handicapées. L'une des percées les plus importantes de ce numéro concerne peut-être cet article qui traite de la violence des femmes envers d'autres femmes et ce poème de Rita Kohli intitulé *Musings of a South Asian Woman in the Wake of the Montreal Massacre*, dans lequel elle met les femmes de race blanche au défi d'inclure le racisme dans leur définition de la violence.

Lors d'un congrès tenu en 1992, une citoyenne mohawk, Patricia Monture-Okanee, a remis en question le postulat féministe dominant selon lequel le meilleur moyen d'analyser la violence est de considérer le phénomène sous l'angle de la différence entre les sexes. Insistant sur le fait que sa race et son sexe constituaient pour elle « un tout » (1992, p. 193), Monture-Okanee a déclaré que c'est toute sa communauté, y compris les hommes et les garçons, qui souffre de la violence raciste et du colonialisme interne. Selon l'auteure, les femmes posent des gestes violents les unes envers les autres par le fait même de leur participation à des structures d'oppression comme le racisme, même si elles ne se servent pas de leurs poings ou ne recourent pas aux armes. Elle lançait un pari aux féministes, celui d'appuyer son peuple dans sa quête de justice : « [TRADUCTION] Mon voeu le plus cher serait que vous vous teniez debout à mes côtés [...] ce ne sera qu'à partir de ce moment que la violence entre nous pourra cesser » (1992, p. 194).

C'est également vers le début des années 90 que des transformations vont élargir la notion de violence à l'endroit des femmes, y compris la fin de la guerre froide et ses répercussions. Pour les femmes, la « libération » du régime communiste est allée de pair avec la désintégration du système de sécurité sociale mis en place par les États communistes. De « nouveaux nationalismes » violents ont émergé qui tolèrent, voire encouragent, des atrocités comme le viol collectif en tant que moyen de purification ethnique. En Amérique latine, des dictatures

ont basculé; les femmes ont défié activement les régimes répressifs au pouvoir et joué un rôle important dans les luttes pour la démocratie et le retour à une société sécuritaire. Nombre de celles qui ont subi des actes de violence au cours de ces luttes, y compris la torture, ont émigré vers les pays occidentaux, apportant dans leurs bagages des expériences qui ont élargi la notion de violence. À mesure que tombent les barrières artificielles qui divisaient le monde en segments et les femmes en catégories, le concept de violence englobe de plus en plus de réalités, qu'on peut répartir sur un continuum allant des actes de violence commis dans les contextes les plus privés jusqu'à ceux qui se produisent dans les lieux les plus publics. Une telle perspective, par ailleurs, se fonde sur la prémisse que la violence à caractère public a des répercussions tout aussi importantes sur la vie des femmes du monde entier que la violence à caractère privé. Cette nouvelle conceptualisation du spectre de la violence à l'endroit des femmes a suscité une nouvelle vague de militantisme et de campagnes de lutte contre la violence. Dans le contexte des débats vigoureux qui animent les cercles féministes autour des questions de différence et de diversité, le mouvement de lutte contre la violence a dû intégrer à l'ordre du jour les besoins variés des femmes des minorités dans leurs propres combats pour se prémunir contre la violence.

6. RAPPORTS FÉCONDS AVEC LE FÉMINISME D'ÉTAT

Étude de cas : les services en matière de violence à l'endroit des femmes au Québec

Nous présentons dans ce chapitre les données empiriques que nous avons recueillies sur le rapport entre le féminisme d'État et les mouvements de femmes, analysées dans l'optique des organismes de lutte contre la violence. Nous aborderons dans un premier temps le cas du Québec, province dans laquelle on trouve un large éventail de services destinés aux victimes de violence[12]. On y compte 76 maisons d'hébergement réparties sur le territoire; une ligne téléphonique, SOS Violence, accessible gratuitement partout au Québec; un réseau de centres pour femmes et d'organismes communautaires, comme l'Association des ressources intervenant auprès des hommes violents, qui offre du soutien à l'échelle locale. En outre, les Centres locaux de services communautaires (CLSC) et les hôpitaux accueillent des programmes spécialisés axés sur les stratégies de prévention et sur des projets pilotes avec les forces policières. Fait particulièrement important, quatre tables de concertation servent de lieux d'échange d'information et de coordination des ressources. Ces organes sont consultatifs et réunissent des animatrices et des animateurs communautaires, des membres des secteurs de la santé, des services sociaux et des corps policiers, ainsi que d'autres personnes intervenant dans le système judiciaire. Enfin, 22 centres d'aide aux victimes d'agression sexuelle sont répartis dans la province (Centres d'aide aux femmes agressées sexuellement). Dans quatre hôpitaux et un CLSC de Montréal, des cliniques spécialisées interviennent également dans les cas d'agression sexuelle. La Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels joue également un rôle actif en veillant à ce que les victimes se retrouvent dans un environnement sécuritaire après leur séjour à l'hôpital.

En ce qui a trait au rôle du féminisme d'État, l'approche du Conseil du statut de la femme sur les questions touchant la violence se traduit par un engagement envers la prévention de la violence à l'endroit des femmes. Cet objectif est exprimé par une politique de « degré zéro » qui se distingue de la position de « tolérance zéro » mise de l'avant par le gouvernement fédéral. Selon le Conseil, cette expression met l'accent sur la prévention plutôt que sur l'éradication de la violence. Les recherches montrent que le CSF s'est intéressé de façon constante à la violence à l'endroit des femmes tout au long de son mandat. En 1978, de concert avec les groupes de femmes, il élabore une *Politique d'ensemble de la condition féminine pour les Québécoises, égalité et indépendance*, dans laquelle le ministère des Affaires sociales (MAS) est appelé à appuyer la création de maisons d'hébergement et de centres d'aide aux victimes d'agression sexuelle. Ce document insiste sur la nécessité de mettre sur pied des services d'urgence et de consultation pour les femmes victimes de violence et celles victimes de viol. De concert avec le ministère de la Justice et le MAS, le Conseil a organisé en 1980-1981 des colloques régionaux sur la violence à l'endroit des femmes et des enfants afin de sensibiliser la population au problème. Lorsque la campagne en faveur du financement des maisons d'hébergement et des centres d'aide aux victimes d'agression sexuelle s'est amorcée, vers la fin des années 70, le Conseil du statut de la femme a joué un rôle indéniable d'allié dans cette lutte (Masson, 1998).

Les féministes québécoises engagées dans la lutte contre la violence sont toujours restées conscientes des problèmes possibles associés à la collaboration avec l'État, et la « [TRADUCTION] décision des groupes de femmes de demander au ministère des Affaires sociales, devenu ensuite le ministère de la Santé et des Services sociaux, de financer leurs services de façon permanente n'était pas naïve. Il s'agissait plutôt d'un risque calculé, à savoir que l'on se sentait en mesure d'exercer des pressions politiques suffisamment fortes pour établir un équilibre qui permettrait de résister aux tentatives de miner leur autonomie » (Masson, 1998, p. 107). Dans son étude, Masson conclut que les alliances avec le féminisme d'État ont nettement facilité l'inclusion dans le programme politique de la question de la violence à l'endroit des femmes et du financement des services par le ministère de la Santé et des Services sociaux, et ce, en dépit des divergences entre les groupes de services aux femmes et le Conseil sur la structure de financement à privilégier.

Bien que le Conseil ait poursuivi son travail en matière de lutte contre la violence tout au long des années 80, la tuerie qui a eu lieu à l'École Polytechnique le 6 décembre 1989 semble avoir ravivé sa ferveur militante sur les questions liées à la violence. Le discours du CSF sur les programmes en matière de violence a toutefois évolué au cours de la décennie. Au début des années 90, les documents de l'organisme abordent le phénomène de la violence comme une question de sécurité personnelle. Puis, vers 1992, on situe cette question dans le cadre de l'inégalité entre les sexes. Dans les travaux les plus récents publiés par le Conseil, l'éradication de la violence est décrit comme un moyen pour les femmes de venir à bout de l'inégalité systémique entre la condition sociale des hommes et celle des femmes.

Avant 1992, le gouvernement du Québec a instauré des programmes de lutte contre la violence à l'endroit des femmes au sein du ministère de la Santé et des Services sociaux, ainsi que des ministères des Communications, de la Justice et de la Sécurité publique. En 1992, un comité interministériel a été mis sur pied pour veiller à la coordination des programmes, la portée de ceux-ci se limitant toutefois à la violence familiale. La question de l'agression sexuelle a ainsi été marginalisée, orientation que le Conseil a jugée inquiétante. Durant cette période, parmi les travaux effectués par le CSF dans le dossier de la violence, on compte sa participation au comité interministériel chargé d'explorer les stratégies d'intervention possibles pour les victimes de viol. Le CSF a également produit un document qui définit les différentes formes de la violence à l'endroit des femmes et dresse un inventaire des lois et des politiques des gouvernements fédéral et provincial à cet égard. Au cours de cette période, le Conseil a préconisé l'adoption d'une perspective globale en matière de programmes, citant en exemple l'approche mise en oeuvre par le gouvernement néo-démocrate de l'époque en Ontario.

Le Conseil a exercé des pressions pour que les ministères suivants prennent part à la coordination des programmes : Santé et Services sociaux, Justice et Sécurité publique, Éducation, Immigration et Communautés culturelles, secrétariats d'État aux Affaires autochtones, à la Condition féminine, à la Famille et aux Personnes handicapées. En outre, le Conseil a appuyé l'intégration des ressources communautaires intervenant auprès des victimes, en tant qu'élément essentiel de toute stratégie de coordination. Comme la documentation le montre clairement, la question de la diversité constituait un sous-thème

apparent des débats sur les politiques les plus susceptibles d'apporter des solutions au problème de la violence à l'endroit des femmes. Il est cependant utile de signaler que cette définition se limitait alors aux besoins des immigrantes et des femmes de couleur, des femmes autochtones et des femmes handicapées. Les lesbiennes étaient exclues.

Au milieu des années 90, le Conseil a entrepris cinq études sur la violence à l'endroit des femmes, sur les thèmes du harcèlement sexuel, de l'inceste, de la violence familiale, de l'agression sexuelle et de la pornographie. Cette recherche devait contribuer, faisait-on valoir, à l'élaboration d'une vision égalitaire des rapports entre les sexes. Fait à noter, ce projet de recherche présentait les opinions et les commentaires des travailleuses en maison d'hébergement et des représentantes d'autres organismes qui intervenaient auprès des victimes de violence. En 1993, la question de la violence à l'endroit des femmes a pris le devant de la scène lorsque le gouvernement s'est engagé à redresser les inégalités entre les sexes dans un énoncé de programme en matière de condition féminine intitulé *Un avenir à partager. La politique en matière de condition féminine*. Cinq objectifs étaient précisés dans ce document, le gouvernement garantissant que des efforts seraient faits dans chacun des volets suivants durant une période de dix ans :

- autonomie financière des femmes;
- respect des femmes (sur les plans physique et psychologique);
- élimination de la violence à l'endroit des femmes;
- valorisation de l'apport des femmes à la société;
- mise en valeur du rôle des femmes en matière de développement régional.

En 1995, le gouvernement du Québec a répondu à un document du Conseil du statut de la femme, *Pour que cesse l'inacceptable : avis sur la violence faite aux femmes*, en dévoilant une politique d'intervention en matière de violence familiale qui a contribué à augmenter le financement accordé aux organismes communautaires concernés. Cette décision découlait d'une vaste consultation sur la violence familiale, menée en 1994, à laquelle ont participé des représentantes et représentants des ministères et des organismes communautaires, des prestataires de services, des universitaires et d'autres spécialistes de la question. Le gouvernement a justifié sa stratégie en invoquant la nécessité de coordonner les efforts en matière de programmes, compte tenu des contraintes budgétaires croissantes.

Le Conseil s'est penché sur les répercussions de la décentralisation et du désengagement de l'État et sur les questions de financement qui s'y rattachent, en faisant valoir que ces processus avaient donné lieu à la valorisation croissante des services sociaux offerts par les organismes communautaires. Différents services ont été intégrés aux CLSC ou à d'autres réseaux administrés par le gouvernement, évolution qui pourrait avoir des conséquences en ce qui a trait à leur autonomie. L'institutionnalisation débouche toutefois sur un paradoxe : si le financement peut contribuer à stabiliser les groupes au terme de la réorganisation, le rapprochement avec l'État peut réduire leur autonomie, ce dernier étant en mesure de définir leur mandat et leurs objectifs[13]. L'analyse du CSF conclut cependant que l'institutionnalisation apportera, dans l'ensemble, des retombées positives pour les femmes. Par contre, des intervenantes du mouvement des maisons d'hébergement ont fait valoir que le manque de coordination entre

les différents prestataires de services, associé à l'insuffisance du financement, nuit à l'efficacité des mesures en matière de violence familiale[14].

De nombreux débats ont eu lieu au sein de la communauté féministe du Québec concernant les effets de la décentralisation et du financement public sur les organisations. Réfléchissant à l'émergence des maisons d'hébergement, la politicologue Diane Lamoureux (1997) fait observer qu'à mesure que le financement public s'est accru, le radicalisme au sein de ce mouvement s'est estompé, le professionnalisme et la bureaucratisation ayant graduellement conduit à la dépolitisation globale. Le regard plus récent que porte la sociologue Dominique Masson (1998) sur cette question mène toutefois vers d'autres conclusions. Ses travaux de recherche ont porté sur les groupes qui dispensent des services aux femmes dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean et sur les effets du financement accordé par le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec aux maisons d'hébergement, aux centres de femmes et à un centre d'aide aux victimes de viol; elle explique les moyens mis en oeuvre pour « jouer le jeu de l'État » au cours de la restructuration de l'État-providence au Québec. Ce processus, qui s'est accompli de manière fort différente au Québec et ailleurs au Canada, a fourni aux femmes québécoises des occasions d'établir de nouveaux partenariats avec l'État dans le contexte évolutif du « positionnement des solidarités sociales » (Masson, 1998, p. 78). L'analyse de l'auteure laisse entendre que les rapports institutionnalisés avec l'État ne font pas nécessairement dérailler les objectifs féministes; au contraire, les occasions de faire avancer le dossier de l'égalité continuent de se présenter, et les différentes intervenantes du secteur de la lutte contre la violence ont su les exploiter avec succès.

Bien que le travail du Conseil du statut de la femme sur la question de la diversité en matière de violence à l'endroit des femmes semble peu étendu, les *Orientations triennales du Conseil du statut de la femme 1998-2001* semblent venir élargir le mandat de l'organisme à cet égard, en reconnaissant que l'hétérosexualité constitue de moins en moins « la norme » au Québec. Le document fait également état des pressions croissantes qui s'exercent sur la société et l'État pour que soit élaboré un cadre social et juridique qui permette de tenir compte des diverses relations. L'énoncé du CSF ouvre la porte à l'intégration de l'identité sexuelle au processus d'élaboration de ses politiques. Nous nous penchons, dans la section suivante, sur la non-intégration des lesbiennes aux actions stratégiques en matière de violence à l'endroit des femmes et aux occasions de nouer de nouvelles alliances avec le féminisme d'État.

Les lesbiennes et la violence au Québec

Une façon d'évaluer la capacité du mouvement féministe, de l'État et des mécanismes politiques au Québec de tenir compte de la diversité est la mesure dans laquelle on a su tenir compte des besoins et des revendications des lesbiennes. Même si le Québec interdit la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle depuis 1977, cette position n'a pas éliminé la discrimination et l'hétérosexisme des lois provinciales, ni éradiqué la violence à l'égard des lesbiennes et des homosexuels. En réponse à une série d'agressions dirigées contre des homosexuels à Montréal, en 1993, ainsi qu'aux pressions exercées par les militantes lesbiennes et les militants homosexuels à la suite de ces événements, la Commission des droits de la personne a tenu des audiences publiques sur la question de la discrimination et de la violence envers les minorités sexuelles. L'initiative a permis de porter ces questions à l'ordre du jour et d'attirer l'attention sur la violence exercée contre les lesbiennes, et aussi

entre elles, tout en fournissant l'occasion de passer en revue les ressources dont elles disposent.

Dans la foulée des audiences de la Commission, un groupe appelé le Caucus lesbien a été créé pour combler une lacune : il n'existait jusqu'alors au Québec aucun organisme chargé de défendre les droits des lesbiennes en matière de protection contre la violence. Par ailleurs, nombre de lesbiennes estimaient que les regroupements de lesbiennes et d'homosexuels n'accordaient pas l'importance voulue à leurs réalités et à leurs besoins particuliers. En déposant un mémoire à la Commission, le Caucus a voulu cerner le profil socio-démographique et la situation de la population des lesbiennes au Québec et faire valoir le rôle et les responsabilités de l'État en matière de prévention de la discrimination et de la violence à l'égard des citoyennes lesbiennes. Le Caucus a effectué, aux fins du mémoire, une enquête empirique sur la violence envers les lesbiennes, la première du genre au Québec. L'étude établit une distinction entre la « violence à caractère public » (c'est-à-dire la violence que subissent les lesbiennes dans la collectivité et au travail) et la « violence à caractère privé » (la violence qui s'exerce au sein de la famille et dans les relations personnelles). Les données obtenues par le Caucus lesbien attestent la violence qui prédomine envers la communauté des lesbiennes; elles révèlent que 61,8 p. 100 de ses membres ont été l'objet d'attitudes négatives et d'intimidation dans leur vie privée. En ce qui concerne la sphère publique, 53 p. 100 des répondantes ont déclaré qu'elles avaient été victimes de discrimination; de ce nombre, 36,3 p. 100 avaient subi des agressions de nature verbale, psychologique ou physique (Caucus lesbien, 1993).

Les données les plus révélatrices concernent peut-être la réponse qu'ont donnée les lesbiennes lorsqu'on leur a demandé si elles avaient fait appel à l'État après des incidents violents. La plupart d'entre elles ont déclaré n'avoir fait appel ni à la police, ni aux autres institutions, parce qu'elles craignaient de subir de nouveaux actes de discrimination. Ce rejet des services de l'État révèle une peur fortement ancrée chez les lesbiennes, celle d'être jugées ou discréditées à cause de leur orientation sexuelle, ou de devoir affronter une force policière homophobe. Le rapport soulignait également l'absence de mécanismes permettant de traiter les plaintes concernant la violence homophobe, situation qui décourageait les victimes de signaler de tels incidents. On y révélait en outre que les lesbiennes consultées ont estimé que la Commission ne jouait aucun rôle utile dans le traitement des plaintes en matière de discrimination et de violence, constat qui vient raffermir le profond sentiment d'aliénation de ce groupe par rapport à l'État.

Dans son rapport final, la Commission a reconnu que le secteur de la santé et des services sociaux répondait mal aux besoins des lesbiennes et qu'il contribuait même à accentuer la discrimination à leur endroit, en raison des préjugés manifestés par les employées et les employés, de la désinformation et du manque de sensibilisation. Elle a également relevé que les CLSC avaient failli à la tâche de s'adapter aux besoins de leur clientèle lesbienne, particulièrement dans les cas où la violence entre en jeu. Enfin, la Commission a également noté que des difficultés du même ordre existaient dans les centres de femmes du Québec, pourtant investis du mandat d'offrir des services à toutes les femmes victimes de violence. En résumé, les données obtenues par le Caucus lesbien et la Commission des droits de la personne du Québec confirment que les mesures adoptées en matière de violence à l'endroit

des femmes ne tiennent pas compte de la grande diversité des expériences vécues par les femmes.

Depuis la publication du rapport de la Commission, en 1994, une association, le Groupe d'intervention en violence conjugale chez les lesbiennes, a été fondée pour s'attaquer au problème de la violence familiale au sein de cette population et envers elle. Le Groupe d'intervention est le seul en son genre au Canada; il aborde la question de la violence conjugale envers les lesbiennes sous un angle féministe, en fonction de trois objectifs :

- comprendre le phénomène de la violence dans les couples lesbiens;
- intervenir en mettant sur pied des groupes à l'intention des lesbiennes victimes d'agression et des lesbiennes qui ont un comportement violent;
- sensibiliser les personnes oeuvrant dans certains secteurs (travail social, santé et services sociaux, justice et sécurité publique, organismes communautaires) à la réalité de la violence conjugale chez les lesbiennes, et former ces divers intervenantes et intervenants.

Le Groupe d'intervention est également actif dans le domaine de la recherche et publie des documents sur ces questions à l'intention des institutions de l'État, des maisons d'hébergement et de la communauté lesbienne. En 1995, ses membres ont présenté un mémoire au comité interministériel sur la violence familiale mis sur pied par le gouvernement du Québec et, l'année suivante, le groupe était officiellement reconnu par la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre. En 1996, le Centre de recherche interdisciplinaire sur la violence familiale a accordé une subvention au Groupe d'intervention pour une étude sur la violence à l'égard des lesbiennes. Autre fait à noter, cette association a établi des liens avec la population anglo-québécoise et la population franco-ontarienne. Elle a d'ailleurs récemment animé des séances de formation sur le problème de la violence chez les lesbiennes à l'intention des travailleuses en maisons d'hébergement à Ottawa (Ontario) et à Chelsea (Québec).

Le fait que ces groupes soient désormais reconnus par certains segments de l'État québécois, et le changement d'orientation au Conseil du statut de la femme à l'égard des minorités sexuelles indiquent que les occasions d'influer sur le processus politique se font de plus en plus nombreuses et que le programme se diversifie. Ce survol des rapports entre le militantisme féministe en matière de violence à l'endroit des femmes, le féminisme d'État et l'appareil administratif du Québec indique clairement qu'il *existe*, dans ce secteur, des possibilités d'intervention politique visant à intégrer la diversité aux politiques gouvernementales; la décentralisation et le modèle spécifique de féminisme d'État à l'oeuvre ici sont peut-être des facteurs qui ont contribué à favoriser cette évolution.

Étude de cas : expériences de l'Australie — l'action menée par les femmes dans le domaine des politiques de lutte contre la violence

En Australie, tous les programmes de lutte contre la violence qui sont appuyés par le gouvernement, quelle que soit l'instance étudiée, dénoncent la violence à l'endroit des femmes comme un crime grave qui doit être jugé inacceptable par toute la société australienne; tous les agresseurs doivent aussi être sévèrement punis par l'État. Un

engagement très fort et très ferme à cet égard est manifesté à la fois par les élues et les fonctionnaire féministes. La ministre de la Condition féminine de la Nouvelle-Galles du Sud a peut-être été celle qui a le plus insisté sur le fait qu'aucun assouplissement de cette ligne de conduite ne serait toléré.

Aucun mouvement féministe n'a jamais avancé que « la violence à l'endroit des femmes est acceptable » ou que la lutte contre ce problème est futile. Il existe toutefois des différences notables en ce qui concerne l'analyse de quatre principaux aspects du problème : la définition de la violence; les causes de la violence; les rôles que jouent les hommes et les femmes à cet égard; les mesures qui doivent être prises à l'endroit des agresseurs. Une des questions principales est de savoir si ces différences sont reconnues et si on doit et peut en tenir compte. Dans les instances étudiées en Australie, toutes les féministes de la majorité abordent le dossier de la violence selon un cadre d'analyse de « lutte contre la violence à l'endroit des femmes ». Par ailleurs, certaines femmes issues des minorités, en particulier les femmes autochtones, interprètent le problème différemment, y compris en fonction d'un « continuum de la violence », perspective qui couvre toutes les formes de violence dans la société. Selon ce dernier cadre d'analyse, les hommes aussi peuvent être considérés comme des victimes de la violence et les femmes comme des agresseuses. Ainsi, la violence envers les enfants, la violence des femmes à l'égard des femmes, la violence systémique liée à la pauvreté, l'oppression raciale, les expulsions forcées et certaines expériences d'immigration doivent être prises en considération pour que l'analyse du phénomène de la violence englobe les besoins et les revendications des femmes autochtones et de certains groupes de femmes allophones. Sur de nombreux plans, le modèle australien d'interaction entre le féminisme politique et le gouvernement a permis de tracer de nouvelles voies politiques permettant de répondre aux revendications des femmes marginalisées et opprimées.

Nouvelle-Galles du Sud

La Nouvelle-Galles du Sud compte l'un des deux gouvernements travaillistes encore au pouvoir en Australie. En 1997, la ministre de la Condition féminine de cet État a adopté une position ferme et majoritaire sur tous les aspects du dossier de la violence. Selon elle, l'essence du problème, c'est que la violence à l'endroit des femmes va à l'encontre de la loi et qu'elle doit être punie (dans une entrevue avec Jill Vickers, le 27 nov. 1997). La ministre rejette l'éventualité de programmes à l'intention des agresseurs, semblables à ceux qui sont à l'étude dans d'autres États parce que, selon elle, ils édulcorent le fait qu'il s'agit d'actes criminels. Elle ajoute : « pourquoi devrions-nous faire dévier les maigres ressources consacrées aux femmes vers des programmes à l'intention des hommes? Ma position est impitoyable. Les agresseurs enfreignent la loi et doivent être punis. » En Nouvelle-Galles du Sud, deux des 83 maisons d'hébergement sont réservées aux femmes autochtones; c'est la principale mesure qui a été adoptée pour répondre aux besoins de ce groupe. Les femmes politiques et les fonctionnaires féministes estiment que les femmes allophones et les femmes autochtones qui souhaitaient voir adopter d'autres solutions à l'égard des hommes violents ont besoin d'être éduquées, plutôt qu'écoutées (des dépliants publiés dans plusieurs langues annoncent qu'il s'agit « d'un crime »). Certaines idées, comme celle de mettre en place un système de justice parallèle ou des cercles de guérison, ont été rejetées parce qu'elles minent les efforts déployés pour convaincre les hommes australiens d'origine anglo-celte que la violence familiale est un crime.

Au début de 1997, le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud a lancé plusieurs nouveaux projets pour contrer la violence à l'endroit des femmes. Une « politique globale » en matière de violence familiale a d'abord été adoptée; le ministère de la Condition féminine est devenu l'agent principal de changement, chargé de coordonner les activités dans le dossier, l'exécution en étant confiée aux autres ministères. En réponse aux questions qui lui ont été posées sur les mesures qui seraient prises pour répondre aux besoins particuliers des femmes autochtones, la ministre responsable a déclaré que, puisque les services juridiques autochtones (Aboriginal Legal Services), financés par le Commonwealth australien, n'acceptaient pas de s'occuper de la violence au sein de cette population, le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud, à la demande de son ministère, établirait un programme d'aide juridique à l'intention des femmes concernées (Aboriginal Women's Legal Support Program). L'organisme appuie les femmes autochtones qui désirent intenter des poursuites contre un conjoint issu du même groupe ou obtenir une ordonnance d'interdiction de communiquer.

Le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud a également établi, en 1996, un service spécialisé en matière de violence à l'endroit des femmes (Violence against Women Specialist Unit), intégré à la Division de prévention du crime (Crime Prevention Division) du ministère du Procureur général. Une nouvelle stratégie visant à réduire la violence à l'endroit des femmes a été lancée; elle comporte notamment la création du conseil sur la violence à l'endroit des femmes (Council on Violence against Women), qui doit jouer un rôle de conseiller auprès du gouvernement en vue de coordonner l'approche globale prônée par celui-ci dans le dossier. Le conseil compte 10 expertes et experts choisis dans la communauté, dont une présidente d'honneur, une représentante supérieure du Conseil du statut de la femme (Council on Women) du premier ministre et les six hauts fonctionnaires responsables de la politique globale du gouvernement. Une femme autochtone (éducatrice en matière de lutte contre la violence) et une femme issue d'un groupe allophone (éducatrice en matière de lutte contre la violence auprès des communautés culturelles) ont également été invitées à siéger au conseil. Des spécialistes régionaux travaillent maintenant aux services policiers, au ministère des Services communautaires et à la division de la Santé dans chacune des 17 régions de l'État. Rien ne permet d'affirmer que l'on tient compte d'analyses autres que la conception dominante en matière de violence, sauf au service d'information auprès des femmes (Women's Information Service) — service de consultation administré par le ministère de la Condition féminine. (Un organisme semblable existe dans la plupart des États.)

Australie-Occidentale

En 1997, l'Australie-Occidentale était gouvernée par une coalition formée du Parti libéral et du Parti national. Aucune ministre féministe ne siégeait au Cabinet; restaient toutefois en place des structures de fonctionnaires féministes héritées des gouvernements travaillistes qui avaient eu une femme à leur tête. L'Australie-Occidentale est l'un des États de la « nouvelle frontière »; les secteurs les plus forts de son économie sont l'industrie de l'élevage et l'industrie minière. Plus du tiers des habitants sont des immigrantes et des immigrants; parmi ceux-ci, un grand nombre viennent d'Asie, mais on compte également des immigrantes et des immigrants blancs venus de l'Afrique du Sud et de la Grande-Bretagne. En mars 1998, l'assemblée législative a décriminalisé l'avortement, en réaction à une crise politique intense

survenue lorsque deux médecins d'origine asiatique ont été poursuivis pour avoir pratiqué des avortements. Le gouvernement de centre droit du premier ministre Court, élu en 1993, avait adopté une approche selon laquelle les femmes devaient elles aussi être considérées comme des consommatrices. On a alors remanié le comité consultatif, qui réunissait jusque-là des représentantes régionales. Y siègent désormais des femmes des minorités raciales et des membres « correspondants » habitant à l'extérieur de l'agglomération urbaine de Perth; le comité demeure toutefois largement dominé par des représentantes de cette agglomération.

Dans le cadre de l'initiative conjointe du Commonwealth et des États en matière de lutte contre la violence, l'Australie-Occidentale a pu mettre sur pied un programme spécial de lutte contre la violence à l'endroit des femmes; le gouvernement Court ne l'a pas affaibli, mais lui a fait faire un « virage » idéologique. À titre d'exemple, une nouvelle loi a été adoptée pour imposer aux hommes des peines plus sévères (6 000 $A ou 18 mois de prison), dans les cas de non-respect d'une ordonnance de non-communication. D'autres modifications législatives ont mis du temps à être adoptées, ce qui atteste la priorité moindre qui leur a été accordée. Par ailleurs, un groupe de travail spécial sur la violence familiale (Special Domestic Violence Task Force), affilié au bureau d'élaboration des politiques sur la condition féminine (Women's Policy Development Office), occupe cinq des vingt-trois membres du personnel de ce bureau. L'Australie-Occidentale finance aussi 16 maisons d'hébergement régionales par l'entremise du ministère de la Famille et des Services à l'enfance (Family and Child Service Department). En outre, des subventions accordées par le Commonwealth australien permettent de financer plus d'une dizaine de ressources de lutte contre la violence à Perth et dans la région, lesquelles servaient une population de 861 600 femmes en 1996. Sept de ces services sont destinés aux femmes allophones (14,4 p. 100 de la population féminine) et aux femmes autochtones (2,8 p. 100). Les femmes représentent en moyenne 20 p. 100 des élus au sein du corps politique, dont les conseils régionaux de l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC).

L'Australie-Occidentale possède également un conseil sur la violence familiale mais, au contraire de l'État de la Nouvelle-Galles du Sud, il s'agit d'un organe qui coiffe plusieurs organismes et travailleuses sur le terrain et représente les vues de celles-ci auprès du gouvernement, plutôt que d'un conseil réunissant des spécialistes du gouvernement et des analystes politiques. C'est le service sur la violence familiale (Domestic Violence Unit) qui coordonne les programmes en cette matière et voit à leur mise en oeuvre. Il fournit un appui administratif au Comité consultatif sur la condition féminine (Women's Advisory Committee), lequel a nommé pendant une brève période des conseillères auprès du gouvernement, sans posséder pour autant de structure représentative formelle. Le Conseil réunit plusieurs femmes des minorités raciales, mais les fonctionnaires féministes principales sont toutes issues de la culture anglo-celte. Les programmes étudiés font preuve d'une certaine ouverture à l'égard des perspectives des femmes des minorités, en s'inscrivant toutefois dans un cadre d'analyse féministe « orientaliste »; les femmes des minorités raciales, en particulier les femmes autochtones (équivalent du terme anglais « indigenous » utilisé en Australie-Occidentale), sont perçues comme des victimes nécessitant une assistance particulière, plutôt que comme des agentes capables de définir leurs propres analyses et revendications parfois distinctes. En outre, les militantes autochtones sont principalement en rapport avec les organes gouvernementaux mis sur pied à leur intention, financés pour la plupart par le Commonwealth

australien. En Australie-Occidentale, tout comme dans le Territoire du Nord, cette structure ne favorise pas beaucoup les contacts entre les femmes autochtones et les fonctionnaires féministes de race blanche, et n'incite pas ces dernières à comprendre les besoins de leurs concitoyennes et à s'en soucier.

Australie-Méridionale

L'État de l'Australie-Méridionale est celui qui semble avoir déployé les efforts les plus importants pour collaborer avec les femmes autochtones dans le dossier de la violence familiale. L'Australie-Méridionale a été la seule région qui n'a pas été colonisée par des forçats; il s'agit aussi du premier État à avoir accordé le droit de vote aux femmes. Certaines féministes considèrent l'Australie-Méridionale comme un terrain fertile où germent des projets innovateurs. Le gouvernement libéral au pouvoir a été réélu, mais il est affaibli parce que désormais minoritaire. Le premier ministre a apporté des changements à la structure des services de lutte contre la violence durant la course aux élections de 1997. On ne comptait cette année-là aucune femme influente chez les ministres, mais il restait tout de même en place une infrastructure de fonctionnaires féministes héritée du précédent gouvernement travailliste, ainsi que des représentantes élues efficaces qui avaient siégé au Cabinet à titre de membres de l'opposition (entrevues menées par Vickers et Rankin à Adelaide en 1997). Depuis l'élection de 1997, l'opposition compte de nombreux travaillistes, dont un nombre sans précédent de femmes.

Le gouvernement libéral a mis sur pied un conseil consultatif chargé d'instaurer des mesures pour lutter contre la violence; celui-ci compte des femmes des minorités raciales et culturelles ainsi qu'une femme autochtone. Les fonctionnaires féministes de l'État se sont montrées méfiantes à l'égard de cet organismes, considérant qu'il pouvait être vulnérable à la manipulation et au favoritisme, compte tenu du fait que ses membres n'y siégeaient que pendant de courts mandats et que sa composition était très instable. La question de la « diversité » est apparue à l'ordre du jour avec la nomination d'une femme issue d'un groupe allophone (d'origine grecque et du milieu des affaires) à titre de fonctionnaire féministe principale. Parmi les programmes mis en oeuvre par l'Australie-Méridionale figure notamment le Conseil sur la violence familiale (Domestic Violence Council), formé en 1985. En 1987, celui-ci a coordonné une étude menée en étroite collaboration avec un certain nombre de groupes de travail, dont un sur la question autochtone. Ce conseil expert a préconisé une conception élargie de la diversité, s'inspirant d'un rapport rédigé par une chercheure réputée en matière de violence au sein des populations noires du Territoire du Nord.

En 1997, une révision des services financés conjointement par l'État et le Commonwealth australien sous l'égide du programme d'aide financière en matière de logement (Supported Accommodation Assistance Program) a mené à la réorganisation des ressources consacrées à la lutte contre la violence familiale. Intitulé *It's My Choice*, le rapport de mise en oeuvre recommandait que l'on tienne compte, pour la prestation des services, des différents besoins des femmes marginalisées soit par la structure des services, soit par le cadre conceptuel ayant servi de base à l'élaboration du programme. Le comité de mise en oeuvre recommandait, par exemple, que les lesbiennes victimes de violence conjugale puissent accéder aux services d'aide en matière de violence familiale et que les membres du personnel reçoivent la formation nécessaire pour être en mesure d'intervenir auprès des femmes agressées par d'autres femmes.

Traitant de la question des « services adaptés aux différences culturelles », les auteures du rapport avancent que l'aménagement de type communautaire caractéristique de nombreuses maisons d'hébergement expose éventuellement les femmes des minorités au racisme et que les différences culturelles en ce qui a trait à l'alimentation, à l'éducation des enfants et aux moeurs sont susceptibles de créer des conflits. On note également que les commentaires émis laissent supposer que les femmes autochtones sont intimidées à l'idée de vivre en communauté avec les femmes anglophones, en particulier lorsque celles-ci accordent une attention excessive à la propreté, aux meubles coûteux, aux couvre-feux, aux règles et à l'éducation des enfants. La conception de groupes d'habitations sécuritaires, l'augmentation du nombre de services adaptés aux besoins des femmes autochtones et la restructuration des services s'adressant surtout aux femmes blanches des groupes majoritaires, dans la grande région d'Adelaide, comptent parmi les recommandations du rapport; on y souligne en effet que 22 p. 100 de tous les services touchent les femmes autochtones et 20,3 p. 100, les femmes immigrantes. Pour justifier cette réorganisation, on invoque le fait que les ressources concernées sont financées par les fonds publics et qu'elles ont donc l'obligation d'offrir des services qui tiennent compte des différences culturelles et s'y adaptent.

Le fait qu'un réseau de fonctionnaires féministes issues de différents ministères ait réussi à produire un tel rapport, en dépit de l'indifférence marquée du gouvernement, atteste la force du modèle australien. Les changements apportés par le premier ministre au réseau des maisons d'hébergement durant la course électorale, dans le but d'améliorer les services aux citoyens des régions rurales, ne constituaient pas une réforme motivée par l'analyse de la diversité. Des féministes blanches de la majorité ont manifesté leur résistance, estimant que cette dispersion des ressources de la région urbaine était inacceptable. Cette situation n'a pas empêché l'émergence d'une analyse des stratégies de lutte contre la violence qui s'ouvre au principe de la diversité et en tient compte.

7. QUELLES LEÇONS TIRONS-NOUS DE CES ÉTUDES DE CAS?

Les exemples cités dans le présent rapport révèlent qu'il n'existe pas de solution universelle à la violence à l'endroit des femmes, ni de mode de communication avec l'État qui soit applicable à l'échelle du pays. Ces exemples indiquent plutôt que, pour atteindre leurs objectifs en matière d'égalité, les groupes de femmes doivent acquérir les compétences nécessaires à l'évaluation des possibilités et des obstacles qui existent dans leur territoire et découvrir le meilleur moyen d'accéder aux institutions féministes d'État. Notre rapport indique aussi que les stratégies adoptées par les groupes de femmes doivent correspondre au contexte administratif et politique dans lequel ils mènent leurs interventions. Ils pourraient décider, par exemple, que la solution consiste à ce que le plus grand nombre possible « des leurs » occupent des postes de haut rang dans les sphères politique et administrative, et ce, malgré les problèmes en matière de représentation que pose, depuis toujours, cette stratégie. Ils pourraient encore préférer avoir voix au chapitre durant la mise en oeuvre des politiques, d'où la nécessité d'assurer leur présence au sein des instances gouvernementales qui convertissent ces politiques en programmes et règlements. Une autre approche consisterait à veiller à ce que l'on tienne compte des positions des femmes à l'étape de l'élaboration des politiques. Cela suppose l'adoption d'une stratégie à long terme visant à modifier la perception du monde qu'ont les disciplines qui contribuent à l'élaboration des politiques gouvernementales. Il existe divers moyens de mettre en oeuvre ces stratégies, dont les suivants :

- recours aux partis politiques et au processus électoral;
- recours aux mouvements de femmes et aux campagnes de pression;
- mise en oeuvre d'une démarche de fonctionnaires féministes grâce à un mécanisme spécial et influent qui serait réceptif aux revendications des mouvements de femmes;
- poursuites devant les tribunaux invoquant la constitution;
- sensibilisation et transformation du cadre intellectuel.

Comme le montre notre recherche, les années 1990 ont été marquées par la pression grandissante exercée par la communauté internationale sur les États afin qu'ils remplissent leurs obligations envers leurs citoyennes. Cela s'est traduit, dans bien des pays, par la restructuration des mécanismes de promotion de la femme. Au Canada, le gouvernement fédéral a réduit ses activités à l'intention des femmes, mais dans certaines provinces, dont le Québec et la Colombie-Britannique, on a assisté à un regain du féminisme d'État. En Australie, durant cette période, on a non seulement conservé les conseils consultatifs, mais aussi créé des conseils spécialisés (par exemple, le Conseil sur la violence à l'endroit des femmes en Nouvelle-Galles du Sud) et ce, même dans les États de droite. Au Canada, le CCASF, qui était, depuis toujours, le « parlement des femmes » a été de plus en plus marginalisé[15]. En effet, au fur et à mesure que le CCASF intégrait la diversité et la différence à ses activités de représentation, les femmes de la classe politique, les femmes fonctionnaires et les médias l'ont marginalisé, ce qui a eu pour résultat l'exclusion du CCASF du processus d'élaboration des politiques.

Dans bien des États, on a observé une transformation des relations entre les mouvements et les gouvernements, puisque les contributions des femmes au processus d'élaboration des politiques officielles étaient désormais soumises aux analyses comparatives entre les sexes effectuées par des spécialistes. Or, les organismes féministes d'État, qui ne disposent pas de spécialistes en analyse comparative entre les sexes (discipline rarement enseignée à l'université), sont de petite taille et souvent mal financés et n'ont pas été conçus pour assumer le rôle d'instance d'élaboration des politiques. C'était là un véritable défi pour le féminisme d'État en tant qu'organe de transmission des impératifs et des analyses politiques provenant de l'extérieur, ce pourquoi il avait été conçu à l'origine.

Ces bouleversements se déroulaient avec la mondialisation pour toile de fond. Et cette vague, qui transforme les rapports économiques, politiques et sociaux, offre aux femmes de nouveaux sujets de revendication et de nouveaux partenaires avec qui forger des alliances. Ainsi, bien des Canadiennes se sont mobilisées, durant les années 80, contre le libre-échange, craignant ses effets négatifs sur la souveraineté du Canada et sur l'emploi des femmes et, surtout, la dégradation des services sociaux. Même si leurs efforts n'ont pas porté fruit, puisque le Canada est membre d'une zone de commerce régional qui ne cesse de s'agrandir, cette question est toujours d'actualité. De nos jours, les femmes doivent s'interroger sur le type d'action à entreprendre lorsque les gouvernements nationaux n'ont pas la compétence (finale) pour établir les politiques sur les enjeux qui intéressent les femmes. Cet état de fait a incité nombre de femmes à explorer les possibilités de forger des alliances transfrontalières avec, dans le cas des Canadiennes, les Américaines et les Mexicaines. Ces alliances visent à découvrir, dans ces trois pays, les gains stratégiques dont pourraient bénéficier les femmes.

Les Canadiennes ne peuvent présumer, toutefois, que les femmes d'autres pays partageront leurs points de vue sur la totalité ou une partie des enjeux politiques. Par ailleurs, les femmes qui étaient marginalisées à l'époque où les politiques féministes s'articulaient autour du territoire canadien pourraient posséder de précieuses connaissances sur les positions des femmes d'autres pays avec lesquelles les Canadiennes veulent collaborer. Les groupes de femmes au Canada doivent donc choisir le moment opportun pour organiser une mobilisation transfrontalière et mettre en place des structures qui faciliteront la collaboration. Au pays, cela suppose aussi qu'on trouve le moyen d'accorder une place plus importante aux Canadiennes qui ont vécu à l'étranger, ce qui élargirait les connaissances des groupes et des mouvements sur les politiques féministes à l'étranger. Compte tenu des réalités mondiales actuelles, l'accès à l'information sur le rôle des militantes féministes dans d'autres contextes semblables au Canada semble de plus en plus utile, à mesure que les groupes de femmes établissent leurs stratégies d'intervention auprès d'un État réorganisé.

En Australie, la nature du régime fédéral (un ensemble sans différences ethniques ou raciales majeures entre les États) a favorisé la prestation conjointe de services aux femmes par le gouvernement du Commonwealth et les États. Cette tradition évite aux groupes de femmes d'avoir à choisir le palier administratif qui deviendra leur interlocuteur. Comme le milieu idéologique, et plus particulièrement le régime travailliste, accordent beaucoup de poids au principe de la majorité, les femmes des minorités peuvent difficilement faire valoir leurs droits, tant à l'étape de l'élaboration des politiques qu'à celle de leur mise en oeuvre. Aussi le succès du programme contre la violence, établi en Australie-Méridionale, et

l'enchâssement des préoccupations des femmes dans la culture politique de chaque État sont-ils très importants pour les Canadiennes, en particulier celles qui appartiennent à des groupes minoritaires, puisqu'ils les aideront à évaluer les possibilités d'intervention politique dans leurs territoires, compte tenu des réactions du gouvernement à la mondialisation.

Selon des recherches effectuées au Canada, il semble, comme nous le soutenons dans le présent rapport, que les groupes de femmes, lorsqu'ils découvrent des possibilités de participer au processus décisionnel du secteur public, ne sont guère enclins à s'assurer de la participation des femmes marginalisées. C'est au Québec, où un mouvement vigoureux a facilement accès à des mécanismes efficaces d'élaboration de politiques et à de solides instances de fonctionnaires féministes, que l'application du principe de la majorité par les groupes de femmes est la plus manifeste. Fait ironique, les mouvements de femmes de l'Alberta et de l'Ontario, deux provinces où l'accès des femmes au processus décisionnel du secteur public est très réduit, ont toujours favorisé l'intégration des enjeux touchant les femmes des minorités (Rankin, 1996). Comme c'est le cas en Australie, l'idéologie du gouvernement influe sur les possibilités offertes aux femmes, surtout dans le cas des femmes de minorités raciales et des lesbiennes. Par exemple, en Ontario et au Manitoba, les femmes ont perdu du terrain lorsque le Parti conservateur a renversé les gouvernements néo-démocrates. Or, le NPD, tout en soutenant les femmes de la majorité, comme son homologue travailliste en Nouvelle-Galles du Sud, s'est toujours fait un devoir de créer un environnement favorable où les femmes des minorités peuvent présenter des revendications qui iront peut-être à l'encontre des besoins exprimés par les femmes de la majorité.

Au Canada, dans les territoires où le mécanisme de promotion de la femme a été affaibli (ou semble l'avoir été), les groupes de femmes ont tendance à ne plus considérer le féminisme d'État comme un interlocuteur fiable. Tel n'est pas le cas en Australie, où le féminisme d'État est multidimensionnel. Ainsi, les services offerts par l'État aux femmes sont des initiatives conjointes entre les États, le Commonwealth et une solide équipe de fonctionnaires féministes réparties sur tout le territoire australien. Il importe de noter, toutefois, que la durée prolongée du mandat du gouvernement libéral de John Howard a affaibli les instances et les programmes féministes mis sur pied au palier fédéral. Au Canada, certains groupes de femmes, déçus par le féminisme d'État, ont opté pour l'une ou l'autre des démarches suivantes : mener des interventions plus musclées, de concert avec d'autres groupes anti-hégémonie, ou porter leurs revendications devant les tribunaux. Étant donné que les Canadiennes font beaucoup moins confiance aux partis politiques que les Australiennes (même si le nombre de candidates élues est à peu près le même dans les deux pays et supérieur au Canada quant aux femmes des minorités), les femmes de la majorité ne demandent pas aux partis politiques de les aider à atteindre leurs objectifs stratégiques. D'ailleurs, les possibilités offertes par les partis politiques sont limitées par le système électoral du « premier arrivé, premier élu » et par un Sénat non élu. Et les femmes avouent être « dégoûtées » par les politiques partisanes.

Nous avons également constaté qu'il y a de plus en plus d'interventions à l'échelle mondiale. En réponse à la vague de mondialisation, les femmes tentent d'influencer indirectement leur gouvernement en militant sur la scène internationale. Or, ces actions ne peuvent être efficaces que si le gouvernement « national » est autorisé à imposer les dispositions des traités

internationaux aux ordres inférieurs de gouvernement, comme le font l'Australie ou d'autres États unitaires. Mais, avant d'entreprendre de telles interventions, les groupes de femmes doivent évaluer soigneusement les chances d'accroître leur influence sur les gouvernements nationaux en agissant au niveau international.

Selon Marian Sawer (1996, p. 9), les féministes australiennes sont très actives sur la scène internationale depuis longtemps. « [TRADUCTION] Renforcer les instruments internationaux est considéré comme un moyen important de faire des gains au pays et comme le pendant des initiatives visant à renforcer la capacité d'organisation du mouvement féministe. [...] L'élaboration d'instruments et de programmes internationaux a considérablement accru l'influence du mouvement en territoire australien, grâce aux normes internationales et aux procédures connexes sur la présentation de rapports. » En revanche, même si les Canadiennes d'origine britannique ont milité à l'échelle internationale avant les années 1960, elles ne l'ont pas fait de façon délibérée entre 1960 et 1990 (probablement parce qu'à l'époque, le Canada connaissait une forte vague d'immigration et que les mouvements féministes étaient aux prises avec les questions de différence, les relations entre francophones et anglophones et les incursions américaines). Dernièrement, toutefois, les féministes ont repris leurs activités sur la scène internationale, surtout depuis la Quatrième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes, qui a eu lieu en 1995 à Beijing (Chine). Signalons, d'ailleurs, qu'avec l'appui du gouvernement du Canada aux recommandations énoncées dans le Programme d'action, les femmes disposent d'un nouveau document à partir duquel élaborer leurs campagnes de pression auprès des États afin qu'ils respectent leurs engagements internationaux envers l'égalité des femmes.

Les féministes se sont inspirées, en particulier, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, document adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en 1979. Les États-Unis sont le seul pays industrialisé à ne pas avoir ratifié la Convention. En théorie, les pays signataires doivent adopter des politiques conformes à la Convention et rendre des comptes à l'ONU. La Convention traite plusieurs aspects de la discrimination fondée sur le sexe et préconise le recours à l'analyse comparative entre les sexes et la création d'un mécanisme national à vocation féministe. Ce document ne traite toutefois pas explicitement de la question de la violence à l'endroit des femmes. Conscient de cette lacune, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a rédigé, en 1992, la recommandation générale n° 19, qui ajoute la violence à l'endroit des femmes à la définition de la discrimination. Il a donc fallu modifier les lignes directrices sur la présentation de rapports de manière à ce qu'elles reflètent la nouvelle obligation à laquelle doivent se plier les États : joindre aux rapports présentés périodiquement au Comité de l'information sur les statistiques, les lois et les services d'appoint en matière de violence à l'endroit des femmes (Bunch et Carillo, 1998, p. 243).

Les réseaux internationaux féministes s'emploient, depuis la fin des années 80, à transformer la notion de droits de la personne afin qu'elle tienne compte davantage des réalités vécues par les femmes. Cette initiative fait suite à la campagne *Women's Rights Are Human Rights* entreprise aux Philippines par la coalition Gabriela. Lors des conférences organisées durant la Décennie des Nations Unies pour la femme (Mexico, 1975; Copenhague, 1980; et Nairobi, 1985), des intervenantes ont soulevé la question de la violence fondée sur les

différences entre les sexes et exigé que l'on examine comment elle entrave la pleine participation des femmes à la société. Lors de la Quatrième conférence, à Beijing en 1995, on a reconnu que la violence à l'endroit des femmes au sein de la famille, au sein de la collectivité et lors de conflits armés est un obstacle majeur qui empêche celles-ci d'exercer leurs droits fondamentaux.

Cette percée est le fruit d'une initiative concertée des réseaux féministes du monde entier visant à transformer le discours sur les droits de la personne. Ainsi, lorsqu'il est apparu clairement que les droits des femmes et la violence n'étaient pas à l'ordre du jour de la Conférence mondiale de 1993 sur les droits de l'homme, ces réseaux et les fonctionnaires féministes de l'ONU (c.-à-d. UNIFEM) ont réagi, ce qui a donné la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence contre les femmes, adoptée en 1993 par l'Assemblée générale. Comme le soulignent Bunch et Carillo (1998, p. 237), ce document est remarquable à trois égards.

- Premièrement, il place la violence à l'endroit des femmes au coeur même du discours sur les droits de la personne. La *Déclaration* affirme, en effet, que chaque femme a droit à la vie, à l'égalité, à la liberté et à la sûreté de sa personne et à ne pas être soumise à la torture ni à des peines ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants.

- Deuxièmement, il élargit le concept de la violence à l'endroit des femmes afin qu'il reflète les véritables conditions de vie des femmes. La *Déclaration* reconnaît non seulement les actes de violence pouvant causer aux femmes des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, mais aussi la *menace* d'actes de ce genre. Elle traite aussi de la violence au sein de la famille et de la collectivité ainsi que de la violence perpétrée par l'État.

- Troisièmement, le document fait ressortir le lien entre la violence et l'appartenance à un sexe et explique que les femmes ne sont pas des victimes choisies au hasard : elles sont victimes parce qu'elles sont des femmes.

En 1994, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a nommé une rapporteuse sur la violence à l'endroit des femmes ayant le mandat de présenter un rapport à l'ONU sur cette question et de recommander à cet organisme et aux gouvernements des mesures visant à éliminer ce fléau.

Le *Rapport mondial sur le développement humain*, que le Programme des Nations Unies pour le développement publie chaque année depuis 1990, est une autre source d'information sur la violence à l'endroit des femmes. Selon ce rapport, le Canada perd sa cote élevée (qui passe du premier au septième rang) lorsqu'on tient compte de la réalité des femmes. Étant donné le classement élevé du Canada, cette voie est moins intéressante pour les mouvements féministes. Ils pourraient cependant sans doute tirer parti du fait que le gouvernement fédéral se déleste de ses responsabilités en matière de violence à l'endroit des femmes. D'ailleurs, les documents de l'ONU confèrent explicitement aux États la responsabilité d'agir avec diligence afin d'éradiquer la violence à l'endroit des femmes. Les mouvements

de femmes au Canada doivent donc trouver le moyen de tirer le meilleur parti de ces documents dans leur lutte contre la violence à l'endroit des femmes les plus vulnérables.

À notre avis, il est tout à fait possible que, dans certains territoires, les possibilités d'intervention politique des femmes de la majorité diffèrent de celles offertes aux femmes des minorités, particulièrement dans les territoires où les organismes associés au féminisme d'État sont déficients. Les femmes de ces deux groupes pourraient, en effet, réagir différemment aux effets de la mondialisation sur les possibilités d'intervention politique. Comme nous l'avons soutenu, depuis toujours, au Canada, les mouvements de femmes demandent des services aux gouvernements et sont financés par eux. Le mouvement anglophone se méfie de toute intervention partisane et d'une stratégie de fonctionnaires féministes généralisée. Au Québec, au contraire, les féministes ont défini clairement leurs stratégies, à l'instar de leurs consoeurs en Australie. Il importe donc que les groupes féministes redéfinissent leur relation avec l'État, puisque, depuis dix ans, les gouvernements repensent leurs relations avec le mouvement des femmes. Peut-être est-il temps de réexaminer les stratégies qui avaient été rejetées.

Prenez l'initiative!

Jusqu'à présent, la relation entre les militantes féministes et tous les ordres de gouvernement suivait généralement la formule suivante : l'État décide quand les militantes participeront au processus d'élaboration des politiques; celles-ci attendent qu'on leur fasse signe. Or, les groupes de femmes voudront peut-être modifier l'ordre des choses et établir de leur propre chef des rapports avec des fonctionnaires disposées à agir comme fonctionnaires féministes dans certains dossiers. Autrement dit, les groupes de femmes doivent intervenir davantage dans la création de réseaux d'action stratégique, c'est-à-dire des réseaux de fonctionnaires de divers ministères dont l'emploi les amène à s'intéresser à la politique ou au programme ciblé. Les groupes de femmes peuvent, plus particulièrement, sensibiliser ces futures fonctionnaires féministes aux besoins et aux points de vue des femmes des minorités en leur donnant de l'information, en les ajoutant aux listes d'envoi par courriel ou par serveur de liste, et en les invitant aux réunions et assemblées des groupes. Tâche ardue, certes, car, comme l'ont exprimé les participantes à nos groupes de discussion, les relations avec les instances gouvernementales sont extrêmement frustrantes, surtout en ce qui a trait au financement. Voici ce qu'en pense une militante contre la violence :

> Nous passons beaucoup de temps à remplir des demandes de subvention [...] Il n'y a personne qui puisse remplir une nouvelle demande en essayant, pendant des heures, de comprendre ce qu'il [le gouvernement] veut cette année-là. Et nous avons le même problème avec tous les paliers de gouvernement. C'est d'ailleurs le plus gros obstacle pour tous les organismes communautaires. [...] Pendant que nous remplissons ces formulaires, nous ne fournissons pas de services et ça, c'est un gaspillage énorme des ressources. Et aucun gouvernement ne comprend cela.

Les fonctionnaires féministes doivent être plus sensibles aux pressions qu'exerce la conjoncture économique et politique sur les militantes. De même, il importe que les militantes comprennent mieux les contraintes auxquelles doivent se plier ces fonctionnaires.

Elles doivent aussi faire plus d'efforts pour créer des relations avec elles et cultiver ces relations. Lynn Sproule (1998), fonctionnaire féministe, a affirmé que les militantes et les fonctionnaires féministes doivent cesser de ne voir que les aspects négatifs du féminisme d'État. Les militantes ont trop souvent utilisé les consultations, par exemple, pour exprimer toute leur frustration devant la dégradation de leurs relations avec le gouvernement. Par ailleurs, les fonctionnaires féministes ont trop souvent manifesté leur contrariété à l'égard de militantes qui comprennent mal les rouages du gouvernement en ne leur offrant pas la possibilité d'approfondir leur connaissance du processus décisionnel et d'apprendre comment y participer. Les observations de Sproule sur les consultations menées par le ministère de la Justice sont révélatrices. Elle souligne, dans un premier temps, que les fonctionnaires féministes sont marginalisées et « bâillonnées » lorsqu'elles soulèvent la question de l'incidence des politiques sur l'égalité des femmes. Puis, elle fait observer que, pour bon nombre de militantes de la base, les fonctionnaires féministes ne sont que des femmes de la classe moyenne et aisée et majoritairement blanches, qui font partie du problème et ne peuvent offrir de solutions. En somme, ces fonctionnaires sont perçues comme beaucoup trop radicales par leurs collègues de la fonction publique et elles sont rejetées comme alliées potentielles par les militantes, qui croient souvent qu'elles disposent de certains pouvoirs mais ne s'en servent pas.

> [TRADUCTION] La consultation menée à l'automne 1997 a été particulièrement décevante. On avait l'impression, en effet, que les membres de la coalition sur la violence à l'endroit des femmes rejetaient le travail et l'expertise des fonctionnaires féministes qui, par leur poste, pouvaient faciliter l'élaboration des politiques et des lois que revendiquait la coalition. Si l'objectif de la coalition était d'éroder la crédibilité des fonctionnaires féministes du ministère de la Justice auprès de leurs collègues — et de la ministre —, leur stratégie a parfaitement réussi (Sproule 1998, p. 9).

Selon l'auteure, il est capital que les féministes en quête d'égalité, d'un côté ou de l'autre du « fossé de l'État », s'écoutent mutuellement et apprennent les unes des autres. Il faut pour cela que les militantes et les fonctionnaires féministes partagent la responsabilité de créer et de cultiver des liens solides, et ce, de façon continue. En outre, chaque groupe doit se donner pour tâche de sensibiliser l'autre groupe. Ainsi, fortes de l'autorité que leur confère l'expérience, les militantes doivent informer et sensibiliser régulièrement les fonctionnaires féministes, qui pourront alors défendre la cause des femmes dans leurs institutions. De même, les fonctionnaires féministes doivent communiquer régulièrement avec leur réseau de militantes pour expliquer les rouages du gouvernement, car il est extrêmement difficile de savoir quel ministère ou quel ordre de gouvernement est responsable de politiques ou de programmes particuliers, compte tenu des réorganisations constantes.

Ne pas entrer dans la « valse hésitation fédérale »

Comme nous l'avons déjà mentionné, il est très difficile pour les militantes, étant donné que le fédéralisme canadien peut se comparer à un gâteau marbré, de déterminer quel ordre de

gouvernement est responsable des politiques et des programmes. Le dossier de la lutte contre la violence illustre bien ce problème, puisque tous les appareils administratifs, des administrations locales aux instances internationales, sont touchés par la lutte contre la violence à l'endroit des femmes et les campagnes visant à assurer leur sécurité — ce droit fondamental de toute citoyenne et de tout citoyen. D'où l'importance, pour les fonctionnaires féministes, de prendre l'initiative de créer des structures stables qui permettront aux militantes et aux groupes de femmes de canaliser leurs énergies, plutôt que de les gaspiller à essayer de comprendre les ramifications ésotériques d'un organisme en évolution constante et souvent dysfonctionnel.

Au Canada, on a plutôt observé, jusqu'à présent, l'absence presque totale de coordination des stratégies de lutte contre la violence adoptées par les gouvernements et les fonctionnaires féministes des divers paliers. En outre, on répond trop souvent aux militantes « pas de notre ressort », ce qui les oblige à décortiquer une division des pouvoirs si complexe que même les politicologues ont de la difficulté à définir la chaîne de responsabilité. Le modèle australien, en revanche, est fort impressionnant. Il se compose d'instances mises sur pied par les fonctionnaires féministes des deux ordres de gouvernement (les États, l'équivalent des provinces, et le Commonwealth, l'équivalent du palier fédéral) qui favorisent la coordination des activités et la collaboration avec les groupes de femmes. En outre, les assemblées annuelles, auxquelles participent les ministres délégués à la lutte contre la violence à l'endroit des femmes, permettent de planifier des initiatives concertées dans un domaine particulier. Et la campagne contre la violence à l'endroit des femmes illustre bien cet effort de coordination. Ce ne sont pas les citoyennes qui doivent découvrir qui est responsable de tel ou tel aspect du dossier, mais plutôt les fonctionnaires féministes, les femmes politiques et les hommes politiques qui doivent oeuvrer au sein des structures établies afin d'éliminer ce fléau.

Grâce à cette intégration systémique de la collaboration, les groupes de femmes australiens peuvent mieux cibler leurs initiatives, puisque cette méthode permet de fixer des priorités systémiques, ce qui est à l'opposé de l'avalanche de revendications si caractéristiques des rapports entre les groupes de femmes et les fonctionnaires féministes au Canada. L'existence de conseils consultatifs regroupant les présidentes des principaux groupes de femmes, tant au gouvernement du Commonwealth que dans la plupart des États et territoires, facilite aussi l'établissement de priorités. En Australie, les nominations à ces conseils ne sont pas dues au favoritisme, comme c'était le cas pour le défunt Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme. Leur mandat est de transmettre les préoccupations des groupes qu'ils représentent aux fonctionnaires féministes et aux ministres dans certains secteurs d'activités. Il existe toutefois d'autres instances fort importantes. En Nouvelle-Galles du Sud, par exemple, on a mis sur pied des comités interministériels sur la violence à l'endroit des femmes, dont le mandat est de coordonner les programmes et de formuler des politiques. Siègent à ces comités des prestataires de services de première ligne et les présidentes ou les directrices générales des groupes de défense des droits des femmes. Ainsi, des fonctionnaires féministes, des membres des forces policières, des intervenantes et intervenants et des défenseures se rallient à une cause commune. Cette démarche — cibler quelques enjeux stratégiques par des efforts concertés — est de plus en plus courante au Québec. À preuve, la Marche mondiale des femmes contre la pauvreté et la violence de l'an 2000. Les organisatrices avaient retenu deux priorités — la violence et la pauvreté — pour cet événement très médiatisé, mais en ont tout de même soumis plusieurs autres aux gouvernements.

La collaboration transfrontalière

Nous sommes d'avis que la mondialisation accroît la perméabilité des « frontières », quelles qu'elles soient. Grâce aux technologies de l'information, les groupes de femmes peuvent communiquer aussi facilement avec leur homologues à l'extérieur des frontières provinciales et nationales qu'avec des groupes situés dans la même ville. Par ailleurs, l'émergence de la gestion multiniveaux des affaires publiques et l'estompage des responsabilités entre les différents appareils gouvernementaux multiplient non seulement les possibilités, mais aussi les complications. Deux réactions différentes à ces changements sont ressorties des séances des groupes de discussion et de nos entretiens : se concentrer davantage sur les luttes menées à l'échelon local ou se concentrer davantage sur des campagnes internationales, au détriment des activités locales. Or, pour ce qui est d'organiser des efforts concertés en matière de lutte contre la violence à l'endroit des femmes, ces démarches n'ont pas été très fructueuses.

Un des effets possibles de la mondialisation, avec son cortège de changements, est de donner aux femmes un certain recul par rapport aux initiatives locales en leur révélant ce qui se fait ailleurs, réussites et échecs confondus. Et les nouvelles technologies de l'information ouvrent des voies nouvelles en matière de mobilisation. Mentionnons tout simplement le réseau électronique féministe canadien PAR-L (Politiques, Action, Recherche), dont le succès est la preuve qu'il est possible d'abolir les frontières par le partage d'horizons nouveaux et de renseignements pratiques. Il est également possible, cependant, que les fonctionnaires féministes aient un rôle important à jouer dans ce nouveau contexte, puisque les alliances transfrontalières seront absolument nécessaires pour accroître la capacité des Canadiennes de promouvoir l'égalité à l'intérieur de ces vastes zones régionales que créent la mondialisation et le libre-échange. Tous les groupes de femmes, qu'ils oeuvrent contre la violence à l'endroit des femmes ou pour une autre cause, devraient donc avoir accès aux ressources électroniques qui non seulement répertorient les occasions de faire avancer leur cause et de forger des alliances, mais expliquent aussi les rouages des gouvernements et le partage des responsabilités.

Selon l'étude comparative entre les mouvements féministes provinciaux et territoriaux menée par Rankin en 1996, la plus grande entrave à une mobilisation efficace des féministes à l'échelle du Canada est le manque de communication entre les féministes et les fonctionnaires féministes à l'intérieur des frontières canadiennes. Lors des séances des groupes de discussion, qui ont souvent donné lieu à un échange d'information entre groupes d'une même ville travaillant au sein du mouvement contre la violence à l'endroit des femmes, les participantes ont confirmé que le milieu féministe était aux prises avec des problèmes de communication chroniques. Or, cette fragmentation peut et doit disparaître. Il va sans dire qu'en adoptant les nouvelles technologies, les groupes de femmes s'engagent à offrir un soutien financier et la formation nécessaires. Plusieurs militantes ont souligné l'importance de ces nouvelles technologies pour les futures campagnes féministes, en précisant toutefois :

> *[que] nous n'avons pas appris comment utiliser ces nouveaux moyens de communication et nous n'avons pas l'équipement nécessaire.*

Pour que les efforts de mobilisation des mouvements de femmes portent fruit au XXI^{e} siècle, il est essentiel, à notre avis, que les fonctionnaires féministes et les groupes de femmes unissent leurs efforts afin que les organismes de femmes aient accès aux nouvelles technologies et puissent acquérir les compétences nécessaires.

8. RECOMMANDATIONS

Nous souhaitons la création, au Canada, d'un féminisme d'État marqué par la collaboration, la coordination et l'échange d'information sur les stratégies, les alliances, les réussites et les échecs, c'est-à-dire d'un réseau qui ferait appel à des communications régulières au moyen des nouvelles technologies. Toutefois, afin d'atteindre cet objectif, il faudra faire renaître la confiance entre les mouvements de femmes, qui sont de plus en plus fragmentés. Il faudra non seulement faire renaître la confiance entre les fonctionnaires féministes et les militantes, mais aussi entre les femmes de la majorité et celles des minorités, confiance qui serait fondée sur le respect mutuel et l'égalité. Nous estimons que cela exigera l'élaboration de nouveaux mécanismes et de nouvelles pratiques. Comme l'a fait remarquer une militante :

> *Les changements institutionnels qui nous importent touchent la consultation. Or, cela présente des difficultés en raison de la présence de plusieurs acteurs ayant des intérêts divergents [...] Le gouvernement doit comprendre, cependant, le renforcement de l'autonomie des citoyennes et des citoyens qui se donnent une voix et revendiquent des changements. Il doit nous écouter [...] Il s'agit de reconnaître que nous vivons dans une société démocratique et que nos activités contribuent au maintien des principes démocratiques.*

À la lumière de ces remarques et en nous fondant sur notre analyse de l'évolution du militantisme féministe et des rapports qu'ont les femmes avec l'État en cette ère marquée par la mondialisation et la décentralisation, nous formulons les recommandations suivantes.

Créer un nouveau conseil consultatif permanent. À la lumière de la restructuration des institutions féministes d'État, nous demandons la création d'un nouveau conseil auquel siégeraient les présidentes de 50 groupes de femmes. Dix postes deviendraient vacants chaque année. Les membres éliraient un comité de direction. Le conseil aurait pour mandat de transmettre au gouvernement les positions des groupes de femmes et de leurs membres sur des dossiers d'intérêt commun. Il se réunirait une fois par an avec des fonctionnaires féministes et des ministres. Les membres du Comité de direction se réuniraient plus souvent. Il est crucial que les nominations au Conseil ne soient pas le fait de favoritisme, comme c'était le cas du CCCSF. Le Conseil aurait pour mandat de présenter au gouvernement les opinions des groupes de femmes sur des enjeux politiques urgents. *Il sera particulièrement important d'assurer une bonne représentation des groupes de femmes minoritaires et marginalisées à cette tribune.* On pourrait s'inspirer du Conseil du statut de la femme, au Québec, pour assurer la légitimité permanente du Conseil. Les conseils australiens pourraient aussi servir d'exemples.

Établir de nouveaux réseaux axés sur l'élaboration de politiques, dont les membres communiqueraient principalement au moyen des technologies de l'information et s'intéresseraient, entre autres, au dossier de la violence. Ces réseaux réuniraient des militantes, des groupes de femmes, des prestataires de services, des universitaires, des fonctionnaires féministes et les femmes politiques intéressées. Ces réseaux en ligne permettraient, à tout le moins, aux principaux intervenants et intervenantes dans

l'élaboration de politiques et de programmes de partager leurs réflexions. Nous souhaitons vivement que ce réseau donne lieu à la synergie et à la créativité qui se manifestent de plus en plus dans le domaine de la santé des femmes.

Organiser un congrès annuel auquel des femmes de milieux différents et de localités différentes pourraient se réunir, partager leurs idées et leurs expériences et apprendre à mieux se comprendre. Il ne s'agit pas de créer un groupe de pression mais, plutôt, de permettre aux militantes, aux travailleuses de première ligne, aux femmes politiques et aux fonctionnaires féministes de se rassembler et de discuter des rôles différents qu'elles jouent, des contextes différents dans lesquels elles évoluent et des contraintes dont elles doivent tenir compte. Ce congrès pourrait s'articuler autour d'une réunion annuelle des ministres fédéraux et provinciaux et des fonctionnaires féministes et d'une réunion *simultanée* des homologues de ces dernière dans les mouvements de femmes. Il serait particulièrement utile de tenir ce congrès dans des régions différentes du pays, afin que les participantes puissent découvrir la diversité qui marque la vie des femmes et les expériences qu'elles vivent comme militantes. Cet événement devrait bénéficier de toute la gamme des technologies de l'information (sites Web, serveur de liste, téléconférences, etc.).

Ces recommandations représentent une tentative de remaniement du féminisme d'État, afin qu'il puisse tirer pleinement profit des possibilités qui se présenteront durant le nouveau millénaire et surmonter les contraintes. En cette ère marquée par les pressions de la mondialisation et de la décentralisation, nous estimons que ces initiatives, ainsi que d'autres initiatives semblables, sont essentielles; ainsi, les groupes de femmes pourront établir de nouveaux rapports avec leurs gouvernements et faire en sorte que les différences entre les sexes et la diversité soient intégrées d'une manière concrète aux politiques gouvernementales. Par ailleurs, en raison des nouvelles réalités dont doivent tenir compte les militantes féministes, il faudra analyser les mécanismes employés ailleurs afin de découvrir la meilleure façon de restructurer nos rapports avec l'État. Nous croyons qu'il convient toujours de « prendre la peine d'intervenir auprès des gouvernements », puisque ces interventions présentent des possibilités d'atteindre les objectifs féministes. En fait, notre capacité collective de trouver des moyens créatifs et innovateurs de réorienter nos interactions avec le gouvernement serait peut-être le facteur *sine qua non* de notre réussite dans l'atteinte de l'égalité et de la justice pour toutes les femmes.

BIBLIOGRAPHIE

Andrew, Caroline. « Women and the Welfare State », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXVII, n° 4, décembre 1994.

Bachmann, Ronet. *Death and Violence on the Reservation*, New York, Auburn House, 1993.

Bashevkin, Sylvia. « Losing Common Ground: Feminists, Conservatives and Public Policy in Canada during the Mulroney Years », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXIX, n° 2, juin 1996.

Blenman, Adrienne. « The Hand that Hits Is Not Always Male », *Les Cahiers de la femme*, vol. 11, n° 4, été 1991.

Brodie, Janine. « Restructuring and the New Citizenship », *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*, sous la direction d'Isabella Bakker, Toronto, Université de Toronto, 1996.

Brooks, Stephen. *Public Policy in Canada: An Introduction*, Toronto, McClelland and Stewart, 1998.

Bunch, Charlotte et Roxanna Carillo. « Global Violence Against Women: The Challenge to Human Rights and Development », *World Security: Challenges For a New Century*, sous la direction de Michael T. Clare et Yogesh Chandrani, New York, St. Martin's Press, 1998.

Burt, Sandra. « The Canadian Advisory Council on the Status of Women: Possibilities and Limitations », *Women and Political Representation in Canada*, sous la direction de Manon Tremblay et Caroline Andrew, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1998.

—. « The Several Worlds of Policy analysis: Traditional Approaches and Feminist Critiques », *Changing Methods: Feminists Transforming Practice*, sous la direction de Sandra Burt et Lorraine Code, Peterborough, Broadview Press, 1995.

Canada. Condition féminine Canada. *À l'aube du XXI^e siècle : plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1995.

Canada. Développement des ressources humaines Canada. Bureau de la main-d'oeuvre féminine. *Analyse comparative entre les sexes : document de fond*, Ottawa, 1997.

Caucus lesbien. *Des droits à reconnaître : hétérosexisme et discrimination envers les lesbiennes*, Montréal, 1993.

Chappell, Louise. « Political opportunity structures and political strategies: a comparison of the Australian and Canadian women's movements », thèse de doctorat inédite, Université de Sydney, Faculté d'administration publique, 1998.

Chowdury, Najma et Barbara J. Nelson. « Redefining Politics: Patterns of Women's Political Engagement from a Global Perspective », *Women and Politics Worldwide*, sous la direction de Barbara Nelson et Najma Chowdury, New Haven, Yale University Press, 1994.

Collier, Cheryl. « A Tale of Two Provinces: Women, Parties and Governments in Ontario and Manitoba: 1990-1995 », thèse de maîtrise inédite, Ottawa, Université Carleton, École d'études canadiennes, 1995.

Colombie-Britannique. Ministry of Women's Equality. *Gender Lens: a guide to gender-inclusive policy and program development*, 1997.

Comité canadien sur la violence faite aux femmes. *Un nouvel horizon*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1993.

Commission des droits de la personne du Québec. *De l'illégalité à l'égalité : Rapport de la consultation publique sur la violence et la discrimination envers les gais et lesbiennes*, 1994.

Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme. *Jouer à l'égalité : les femmes et la fonction publique fédérale (1908-1987)*, Ottawa, CCCSF, 1988.

Conseil du statut de la femme. *Orientations triennales du Conseil du statut de la femme 1998-2001*, 1998.

———. *Partenariat état/communautaire : Les groupes de femmes y gagnent-ils au change?*, 1996.

———. *La violence faite aux femmes : à travers les agressions à caractère sexuel*, 1995.

———. *La violence conjugale au Québec : un sombre tableau*, 1994.

———. *Pour que cesse l'inacceptable : avis sur la violence faite aux femmes*, 1993.

Demczuk, Irene *et al. Au-delà des mythes : la violence conjugale chez les lesbiennes*, Montréal, Groupe d'intervention en violence conjugale chez les lesbiennes, 1998.

Doern, Bruce et Richard Phidd. *Canadian Public Policy*, Scarborough, Nelson, 1992.

Domestic Violence Council. *It's My Choice*, Adelaide, gouvernement de l'Australie-Méridionale, 1997.

Duffy, Ann. « The Feminist Challenge: Knowing and Ending the Violence », *Feminist Issues: Race, Class and Sexuality* sous la direction de Nancy Mandell, Scarborough, Prentice Hall Allyn and Bacon Canada, 1998.

Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec et Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale. *Pour diminuer l'incidence de la violence conjugale*, 1994.

Findlay, Sue. « Problematizing Privilege », *And Still We Rise: Feminist Political Mobilizing in Contemporary Canada*, sous la direction de Linda Carty, Toronto, Women's Press, 1993.

———. « Facing the State: The Politics of the Women's Movement Reconsidered », *Feminism and Political Economy*, sous la direction de Heather Jon Maroney et Meg Luxton, Toronto, Methuen Publications, 1987.

Gartner, Rosemary, Myrna Dawson et Maria Crawford. « Women Killing: Intimate Femicide in Ontario 1974-1994 », *Documentation sur la recherche féministe*, vol. 26, n° 3-4, 1998.

Geller-Schwartz, Linda. « An Array of Agencies: Feminism and State Institutions in Canada », *Comparative State Feminism*, sous la direction de Dorothy McBride Stetson et Amy G. Mazur, Thousand Oaks, SAGE Publications, 1995.

hooks, bell. *Talking Back: Thinking Feminist, Thinking Black*, Toronto, Between the Lines, 1988.

Jenson Jane et Susan D. Phillips. « Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada », *Revue internationale d'études canadiennes*, vol. 14, automne 1996.

Lamoureux, Diane. « Les services féministes — de l'antiétatisme à l'intégration subsidiaire », *Women and the Canadian State*, sous la direction de Caroline Andrew et Sanda Rodgers, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997.

Lavigne, Marie. « Structures institutionnelles en condition féminine — le cas du Conseil du statut de la femme du Québec », *Women and the Canadian State*, sous la direction de Caroline Andrew et Sanda Rodgers, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997.

Masson, Dominique. « With and Despite the State: Doing Women's Movement Politics in Local Service Groups in the 1980s in Québec », thèse de doctorat inédite, Ottawa, Université Carleton, Département de sociologie et d'anthropologie, 1998.

Monture-Okanee, Patricia A. « The Violence We Women Do: A First Nations View », *Challenging Times: The Women's Movement in Canada and the United States*, sous la direction de Constance Backhouse et David H. Flaherty, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992.

Morris, Cerise. « No More Than Simple Justice: The Royal Commission on the Status of Women and Social Change in Canada », thèse de doctorat inédite, Montréal, Université McGill, 1982.

Moussa, Helen. « Violence Against Refugee Women: Gender Oppression, Canadian Policy and the International Struggle for Human Rights », *Documentation sur la recherche féministe*, vol. 26, n° 3-4, 1998.

Organisation des Nations Unies. *The Beijing Declaration and the Platform for Women*, New York, Département de l'information des Nations Unies, 1996.

Pal, Leslie. *Public Policy Analysis: An Introduction*, deuxième édition, Scarborough, Nelson Canada, 1992.

Phillips, Susan D. « Discourse, Identity, and Voice: Feminist Contributions to Policy Studies », *Policy Studies in Canada: The State of the Art*, sous la direction de Laurent Dobuzinskis, Michael Howlett et David Laycock, Toronto, Université de Toronto, 1996.

———. « New Social Movements and Unequal Representation: The Challenge of Influencing Public Policy », *La juste démocratie*, sous la direction d'Alain-G. Gagnon et Brian Tanguay, Ottawa, Presses de l'Université Carleton, 1992.

Polanyi, Karl. *The Great Transformation*, New York, Octagon, 1975.

Québec. *Politique d'intervention en matière de violence conjugale : prévenir, dépister, contrer*, gouvernement du Québec, 1995.

Rankin, L. Pauline. « Experience, Opportunity and the Politics of Place: A Comparative Analysis of Provincial and Territorial Women's Movements in Canada », thèse de doctorat inédite, Ottawa, Université Carleton, Faculté de science politique, 1996.

Rankin, L. Pauline et Jill Vickers. « Why Bother with Government? An Action Manual for Women's Groups in Canada », rapport de recherche commandité par Condition féminine Canada, Ottawa, 2000.

———. « Locating Women's Politics », *Women and Political Representation in Canada*, sous la direction de Manon Tremblay et Caroline Andrew, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1998.

Rochelle, R. « Bursting the Myth », *Les Cahiers de la femme*, vol. 13, n° 4, 1993.

Sawer, Marian. *Femocrats and Ecorats: Women's Policy Machinery in Australia, Canada and New Zealand*, Op. 6, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1996.

———. *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*, Sydney, Allen & Unwin, 1990.

Sawer, Marian et Jill Vickers. « Women and Constitutional Activism in Australia and Canada », manuscrit inédit, 1998.

Sproule, Lynn. « Between a Rock... Finding a New Place », communication présentée à la Women's Policy Research Conference, à Washington, D.C, en juin 1998.

Stetson, Dorothy McBride et Amy G. Mazur. « Introduction », *Comparative State Feminism*, sous la direction de Dorothy McBride Stetson et Amy G. Mazur, Thousand Oaks, SAGE Publications, 1995.

Trimble, Linda. « Federalism, the Feminization of Poverty and the Constitution », *Conversations entre amies*, sous la direction de David Schneiderman, Edmonton, Centre for Constitutional Studies, 1992.

Valentine, Fraser et Jill Vickers. « Released from the Yoke of Paternalism and 'Charity': Citizenship and the Rights of Canadians with Disabilities », *Revue internationale d'études canadiennes*, vol. 14, automne 1996.

Vickers, Jill, Pauline Rankin et Christine Appelle. *Politics As If Women Mattered: A Political Analysis of the National Action Committee on the Status of Women*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1993.

Wilcox, Krista. « Getting Government Right? Government Reform and the Impact on the Federal Women's Equality Machinery », mémoire de maîtrise inédit, Ottawa, Université Carleton, Faculté de science politique, 1997.

Yuval-Davis, Nira. *Gender & Nation*, London, SAGE Publications, 1997.

NOTES

[1] Dans le présent rapport, toutes les citations attribuées à des militantes sont extraites des séances de groupes de discussion confidentielles organisées à Toronto et à Montréal et réunissant des membres d'organismes de lutte contre la violence à l'endroit des femmes. Les recherches sur le féminisme d'État en Australie ont été effectuées en 1997 et comportaient des entretiens avec des fonctionnaires féministes et des militantes contre la violence à l'endroit des femmes de Sydney, Perth et Adelaide.

[2] Rankin et Vickers (1998) explorent plus en détail les sphères où les femmes exercent leur action politique.

[3] Lire Sawer (1990) sur les origines du mot *femocrat*.

[4] Même si les femmes blanches ont obtenu le droit de vote à l'échelon fédéral en 1918, il reste que d'autres groupes de femmes, les Asiatiques, les handicapées et les Autochtones, par exemple, ont dû attendre longtemps, jusqu'à 70 ans, avant de pouvoir exercer tous leurs droits de citoyenne.

[5] Linda Geller-Schwartz, dans « An Array of Agencies », décrit l'apparition des premiers organismes féministes. (Voir Stetson et Mazur, 1995.)

[6] Lire Burt (1998) pour une étude plus détaillée du CCCSF.

[7] Les bureaux régionaux sont situés aux endroits suivants : Bas-Saint-Laurent, Gaspésie, Îles-de-la-Madeleine, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Québec, Chaudière, Appalaches, Mauricie, Centre du Québec, Lanaudière, Laurentides, Abitibi-Témiscamingue, Estrie, Montréal, Laval, Montérégie, Outaouais et Côte-Nord.

[8] En 1990-1991, le budget du Conseil s'élevait à 3 898 468 $, comparativement à 3 947 069 $ en 1997-1998. Il a atteint un sommet en 1992-1993 : 4 231 500 $ (rapports annuels du CSF).

[9] Nous ne devons pas oublier que d'autres États sont aux prises avec des problèmes très différents des nôtres, surtout les pays pauvres et ceux qui se remettent de régimes autoritaires.

[10] À ce jour, les féministes ont soutenu que plus les femmes s'éloignent de chez elles, plus il leur est difficile de participer. Cette hypothèse est maintenant contestée, surtout à mesure que les femmes semblent tirer profit des aspects transnationaux du système de l'Union européenne. Dans le même ordre d'idées, les débats sur les aspects positifs et négatifs du fédéralisme sont constants. Certaines femmes ont signalé que l'incidence du désengagement de l'État rend le militantisme plus difficile à cause des centres décisionnels multiples, tandis que d'autres vantent les avantages que comporte un plus grand nombre de points d'accès.

[11] Lire, par exemple, Ministère pour l'égalité des femmes de la Colombie-Britannique (1997).

[12] Dans les documents du CSF, on utilise généralement le terme « victimes », plutôt que celui de « survivantes », plus fréquemment en usage au Canada anglais. Cette différence est soulignée dans *Pour que cesse l'inacceptable : avis sur la violence faite aux femmes*; on y explique que la notion de « survivante » ne correspond pas précisément à l'expérience vécue par la plupart des femmes. Nous recourons ici à la terminologie utilisée au Québec dans notre discussion des politiques québécoises à cet égard.

[13] L'analyse de Masson (1998) sur les répercussions du financement public pourrait contribuer grandement à changer les perspectives habituelles sur le sujet.

[14] Voir par exemple l'étude de la Fédération des ressources d'hébergement (1994).

[15] Consulter Vickers *et al.* (1993) pour l'analyse du rôle du CCASF depuis sa fondation jusqu'à la fin des années 80.

Projets financés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada
Appel de propositions : L'intégration de la diversité dans la recherche en matière de politiques, ainsi que dans l'élaboration et l'analyse des politiques *

Les mouvements de femmes et le féminisme d'État : intégrer la diversité à l'élaboration des politiques gouvernementales
L. Pauline Rankin et Jill Vickers

Intoxicants et grossesse : La place des femmes enceintes ou en âge de concevoir dans les politiques et la processus d'élaboration de celles-ci
Deborah Rutman, Marilyn Callahan, Audrey Lundquist, Suzanne Jackson et Barbara Field

Qui prend pays... L'impact du parrainage sur les droits à l'égalité des femmes immigrantes
Table féministe francophone de concertation provinciale de l'Ontario
Andrée Côté, Michèle Kérisit et Marie-Louise Côté

Des femmes indiennes, métisses et inuites d'Amérique du Nord discutent de culture, d'éducation et de travail
Carolyn Kenny, Haike Muller et Colleen Purdon

Les besoins et les obstacles liés à la santé des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick
Kinapi'skw Consulting
Philippa Pictou, Patricia Doyle-Bedwell et Terri Sabattis

Politique d'équité en matière d'emploi au Canada : une comparaison interprovinciale
Abigail B. Bakan et Audrey Kobayashi

* Certains de ces documents sont encore en voie d'élaboration; leurs titres ne sont donc pas nécessairement définitifs.